

## Nationale Parken in Nederland

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport is uitgevoerd in opdracht van de Directie Natuurbeheer van het Ministerie van LNV in het kader van het DWK-onderzoeksprogramma 381 “Functieervulling Natuur, Bos en Landschap”, op verzoek en onder begeleiding van het Samenwerkingsverband Nationale Parken.

# **Nationale Parken in Nederland**

**Bouwstenen voor het duurzaam voortbestaan van een kwalitatief  
hoogwaardig stelsel van nationale parken**

**M.N. van Wijk  
C.J.M. van Vliet  
H. van Blitterswijk**

**Alterra-rapport 795**

**Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2003**

## REFERAAT

M.N. van Wijk, C.J.M. van Vliet en H. van Blitterswijk, 2003. *Nationale Parken in Nederland; Bouwstenen voor het duurzaam voortbestaan van een kwalitatief hoogwaardig stelsel van Nationale Parke*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 795. 75 blz.; 1 tab.; 15 ref.

Nederland heeft zich in 1969 aangesloten bij internationale afspraken over het instellen van grote waardevolle natuurgebieden als nationaal park. Naar verwachting zal in 2004 het beoogde stelsel van nationale parken gereed zijn. Het Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP) en de rijksoverheid hebben Alterra opdracht gegeven bouwstenen en visies te leveren voor een duurzaam voortbestaan van een kwalitatief hoogwaardig stelsel van nationale parken.

Middels literatuurstudie en interviews is basismateriaal over het functioneren van (het stelsel van) de nationale parken verzameld. Op basis van een analyse van dit materiaal zijn vervolgens uitspraken gedaan gericht op de kansen en knelpunten die worden gesignaleerd in het functioneren van het stelsel van nationale parken en op de opties om een beter functioneren en duurzaam voortbestaan van het stelsel in de toekomst te bevorderen. Conclusies en aanbevelingen hebben zich toegespitst op het functioneren van het stelsel van nationale parken, de financieringsstructuur van het stelsel van nationale parken en het functioneren van de parken.

Trefwoorden: Nationale Parken, Samenwerkingsverband Nationale Parken, natuurbeheer, natuurbeleid.

Foto's omslag: Overgenomen van de website [www.nationaalpark.nl](http://www.nationaalpark.nl), met toestemming van het SNP

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €18,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 795. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2003 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte  
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland  
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: [info@alterra.nl](mailto:info@alterra.nl)

Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

# Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Probleemstelling	13
1.3 Doelstelling	14
1.4 Projectresultaat	15
1.5 Projectafbakening	15
1.6 Leeswijzer	16
2 Omgevingsanalyse nationale parken	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Achtergrond en beleidskader	17
2.3 Sturingsmodel	21
3 Bevindingen uit literatuur en interviews	23
3.1 Het functioneren van het stelsel	23
3.1.1 Rollen en verantwoordelijkheden van de overheden	24
3.1.2 Status en werkwijze van het SNP	25
3.1.3 Rol en positie van de overlegorganen	26
3.1.4 Afstemming en samenwerking met terreinbeheerders	27
3.1.5 Samenwerking met IVN bij voorlichting en educatie	28
3.2 De financieringsstructuur van het stelsel	29
3.2.1 Algemene financieringsstructuur	29
3.2.2 Specifieke wensen en opties	29
3.3 Het functioneren van de parken	30
3.3.1 Doelstellingen nationale parken	30
3.3.2 Meerwaarde en succesfactoren voor de Parken	31
3.3.3 Beschermingsstatus van de parken	32
3.3.4 Kwaliteit van de parken	32
3.3.5 Infrastructuur van de parken	34
4 Opties voor de toekomst	35
4.1 Het functioneren van het stelsel	35
4.1.1 Rollen en verantwoordelijkheden van de overheden	36
4.1.2 Status en werkwijze van het SNP	38
4.1.3 Rol en positie van de overlegorganen	40
4.1.4 De positie van de grote terreinbeheerders	42
4.1.5 Samenwerking met IVN bij voorlichting en educatie	43
4.2 De financieringsstructuur van het stelsel	44
4.2.1 Algemene financieringsstructuur	44
4.2.2 Specifieke wensen en opties	45

4.3	Het functioneren van de parken	46
4.3.1	Doelstellingen van de parken	46
4.3.2	Meerwaarde en succesfactoren voor de parken	47
4.3.3	Beschermingsstatus van de parken	48
4.3.4	Kwaliteit van de parken	48
4.3.5	Infrastructuur van de parken	50
5	Conclusies en aanbevelingen	53
5.1	Conclusies	53
5.1.1	Het functioneren van het stelsel	53
5.1.2	De financieringsstructuur van het stelsel	55
5.1.3	Het functioneren van de parken	55
5.2	Aanbevelingen	57
5.2.1	Het functioneren van het stelsel	57
5.2.2	De financieringsstructuur van het stelsel	59
5.2.3	Het functioneren van de parken	60
	Literatuur	63
	<b><i>Bijlagen</i></b>	
1	Opzet en werkwijze	65
2	Deelnemers rondetafel bijeenkomst	69
3	Betrokkenen en taken	71
4	Lijst van respondenten	75

## Woord vooraf

Het voor u liggende onderzoek maakt deel uit van het LNV-DWK onderzoeksprogramma Functievervulling Natuur, Bos en Landschap. Het onderzoek beoogt bij te dragen aan een betere organisatie en functievervulling van (het stelsel van) de nationale parken en de samenwerking tussen de nationale parken. In het onderzoek worden aanbevelingen gedaan voor het beleid en het beheer van de nationale parken, gericht op het verbeteren van het functioneren van de nationale parken en de duurzame veiligstelling van een hoogwaardig stelsel van nationale parken voor de toekomst.

Het onderzoekteam dankt de vertegenwoordigers van het SNP, de individuele parken, andere betrokken organisaties en overheden voor hun medewerking en betrokkenheid bij de uitvoering van het onderzoek. We hopen dat alle bij de nationale parken betrokken organisaties met de resultaten hun voordeel kunnen doen.

Martijn van Wijk (projectleider vanaf 1 juni)  
Kees van Vliet (projectleider tot 1 juni)  
Henk van Blitterswijk (projectmedewerker)





## **Samenvatting**

Nederland heeft zich in 1969 aangesloten bij internationale afspraken over het instellen van grote waardevolle natuurgebieden als nationaal park. Naar verwachting zal in 2004 het beoogde stelsel van nationale parken gereed zijn met 17 parken en 1 grensoverschrijdend park. Het Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP) en de rijksoverheid vonden dit een goed moment om aandacht te besteden aan de toekomst van het SNP en het stelsel van nationale parken. Zij hebben daartoe Alterra opdracht gegeven bouwstenen en visies te leveren voor een duurzaam voortbestaan van een kwalitatief hoogwaardig stelsel van nationale parken.

Middels literatuurstudie en interviews is basismateriaal over het functioneren van (het stelsel van) de nationale parken verzameld. Op basis van een analyse van dit materiaal zijn vervolgens uitspraken gedaan gericht op de kansen en knelpunten die worden signaleerd in het functioneren van het stelsel van nationale parken en op de opties om een beter functioneren en duurzaam voortbestaan van het stelsel in de toekomst te bevorderen.

### ***Het functioneren van het stelsel***

In enkele tientallen jaren is in Nederland een stelsel van nationale parken ontwikkeld. Het Rijk en de provincies hebben dit proces gestimuleerd en gecoördineerd, maar het werk is uitgevoerd door de regionale betrokkenen zelf en de parken zijn geheel op basis van vrijwilligheid ontstaan. Dit is een prestatie van formaat waar de betrokkenen terecht trots op kunnen zijn.

De betrokken actoren zijn daarmee echter niet klaar. Er moeten keuzen worden gemaakt voor de toekomst over o.a. consolidatie, functioneren, kwaliteitsverbetering en mogelijke uitbreiding van het stelsel van parken. Het ambitieniveau voor het stelsel van parken is voor veel actoren niet duidelijk; alleen vanuit een gedeeld ambitieniveau kunnen heldere keuzes voor de toekomst gemaakt worden.

Een van de eerste keuzes die in dit verband moet worden gemaakt is de keuze tussen het model van een sterk samenhangend landelijk stelsel van parken en het model van een losser verband van sterke autonome parken. Respondenten geven een voorkeur aan voor zowel een sterk stelsel als sterke parken.

Mede gezien de hoeveelheid aan onderwerpen die de komende tijd nog op overkoepelend parken niveau aan de orde moet komen pleiten de onderzoekers voor een versterking van het SNP. Om als SNP effectief te kunnen handelen is een slagvaardig bestuur, een deskundige ondersteuning, een stevig draagvlak bij de individuele parken en een heldere taakverdeling tussen SNP en de overlegorganen nodig. De gewenste formele juridische status of rechtspersoonlijkheid van het SNP moet worden bekeken in samenhang met de taken die een eventueel versterkt SNP krijgt.

De rijksoverheid is de centrale actor in het landelijke sturingsmodel van de nationale parken. Dit legt naar het oordeel van de onderzoekers een duidelijke verantwoordelijkheid op de rijksoverheid om het stelsel van nationale parken te blijven faciliteren. Kernwoorden daarin zijn een visie op de toekomst, beleidsmatige verankering, financiële ondersteuning en bescherming tegen negatieve invloeden.

Provincies komen hun verantwoordelijkheden voor de nationale parken niet altijd na. De in het DI-akkoord gemaakte afspraken moeten opnieuw worden gecommuniceerd. Voor de verankering van de nationale parken in het beleid is extra aandacht nodig. Rijk, provincies en gemeenten hebben hierin ieder hun eigen rol. De overlegorganen zijn de spil in het web op regionaal (parken) niveau. Er zijn voor en tegenstanders van een formele juridische status voor de overlegorganen. Terreinbeheerders leveren een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit en het functioneren van de parken. De profilering van hun organisaties en de afstemming op het gebied van voorlichting en educatie met het IVN zijn voor hen belangrijke aandachtspunten.

### ***De financieringsstructuur van het stelsel***

De eerste verantwoordelijkheid voor de basisfinanciering van het stelsel van de nationale parken ligt bij de rijksoverheid. Een duidelijk beschrijving van wat nu precies onder die basisfinanciering valt kan onduidelijkheden voorkomen.

Zowel het Rijk als de individuele parken hebben een financiële verantwoordelijkheid in de eventuele capaciteitsuitbreiding binnen het SNP. Een definiëring van een basispakket aan taken voor het SNP kan inzicht geven in de verdeling van de met de capaciteitsuitbreiding gepaard gaande lasten over Rijk en parken. Binnen de nationale parken is aanvullende financiering nodig om de beschreven ambities waar te kunnen maken. Het SNP en de overlegorganen kunnen een rol vervullen in het verwerven van additionele middelen. Provincies, gemeenten en lokale ondernemers moeten wat betreft financiering ook op hun verantwoordelijkheden worden gewezen. Een sterk stelsel van nationale parken met een landelijke (internationale?) uitstraling zal een pré zijn bij het verwerven van additionele middelen.

Op het gebied van de financiële doorvertaling van de gemaakte afspraken met het IVN en de exploitatie van bezoekerscentra worden problemen gesignaleerd. Deze punten dienen de komende tijd met het Rijk besproken te worden en tot oplossingen te worden gebracht.

Respondenten pleitten ervoor om de mogelijkheden voor het z.g. stapelen van subsidies binnen de nationale parken te vergroten om daarmee een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de realisering van de EHS.

### ***Het functioneren van de parken***

Er blijken weinig fricties voor te komen tussen de vier hoofddoelstellingen die de nationale parken hebben. De recreatieve functie van de parken kan volgens een aantal respondenten, mede met het oog op het vergroten van het draagvlak voor de parken nog worden vergroot. De doelstelling onderzoek speelt binnen de parken nauwelijks een rol. Onderzoek wordt in het algemeen gekoppeld aan evaluatie en monitoring en dit wordt vaak weer gekoppeld aan het begrip kwaliteit. Het kwaliteitsbegrip is binnen (het stelsel van) de parken nog nauwelijks uitgewerkt. De recent ontwikkelde kwaliteitstoets is hier een eerste aanzet toe. Kwaliteit moet, naar het oordeel van de onderzoekers, ook in internationaal verband worden gezien. De functie voorlichting en educatie staat niet ter discussie. Wel is er sprake van enige mate van 'concurrentie' tussen de grote terreinbeheerders en het IVN op dit vlak.

Draagvlak en betrokkenheid van de streek zijn belangrijke succesfactoren om 'botsingen' met andere (soms buiten het park gelegen) functies (doelen) te voorkomen.

Respondenten zijn verdeeld over de vraag of de parken een formele beschermingsstatus moeten krijgen. Argumenten tégen liggen in de sfeer van verlies aan draagvlak en planologische schaduwwerking. Argumenten vóór liggen in de sfeer van het tegengaan van met name externe bedreigingen. Naast deze verankering gaat het vooral om de bereidheid van betrokkenen om stelling te nemen tegen ongewenste ontwikkelingen.

Beslissingen over de infrastructuur van de parken raken rechtstreeks aan de individuele belangen van de participanten en moeten daarom met grote zorg genomen worden. De discussie rondom de inrichting en exploitatie van bezoekerscentra moet worden gevoerd in het licht van de eerst te voeren discussie over het doel van de bezoekerscentra (zijn ze een doel of een middel?). De bezoekerscentra kunnen, bij een meer gecoördineerde aansturing, mogelijk beter worden benut voor de profilering van het stelsel van nationale parken.

Omdat het stelsel van nationale parken geheel is gebaseerd op vrijwillige samenwerking dienen oplossingen te worden gezocht in de sfeer van open en constructief overleg, verantwoordelijkheid nemen, heldere afspraken maken en elkaar daaraan houden.



# **1 Inleiding**

## **1.1 Aanleiding**

Nederland heeft zich in 1969 aangesloten bij internationale afspraken over het instellen van grote waardevolle natuurgebieden als nationaal park. Een eerste formele mijlpaal in het beleidsproces was het Advies van de Interdepartementale Commissie nationale parken en nationale landschapsparken dat in 1975 aan de Tweede kamer werd aangeboden. In 1980 is de daadwerkelijke voorbereiding gestart van een stelsel van nationale parken voor Nederland met de instelling de Voorlopige Commissie Nationale Parken (VCNP). Deze onafhankelijke commissie heeft de minister 18 jaar van advies gediend over potentie, haalbaarheid, beheer en inrichting van specifieke gebieden als nationaal park. Inmiddels zijn de meeste nationale parken ingesteld of in oprichting. De VCNP is in 1998 ontbonden en het Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP) is ontstaan om een aantal taken met betrekking tot het stelsel van nationale parken uit te voeren en te coördineren. Naar verwachting zal in 2004 het beoogde stelsel compleet zijn met 17 parken en een grensoverschrijdend park. Het SNP en de rijksoverheid vinden het nu een goed moment om aandacht te besteden aan de toekomst van het SNP en het stelsel van nationale parken.

Opdrachtgever voor het onderzoek is mr. G.B. Raaphorst (directeur Natuurbeheer LNV). Contactpersonen voor het onderzoek zijn drs. A. Boer (namens LNV) en P.W. Pasman namens het SNP. Het SNP kan worden beschouwd als de probleemhouder. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep waarin SNP, LNV en een aantal andere betrokkenen vertegenwoordigd zijn. Mevrouw M.A.J. Jager-Wöltgens (voorzitter van het SNP) heeft de bijeenkomsten van de begeleidingsgroep voorgezeten.

## **1.2 Probleemstelling**

Het SNP heeft recent een aantal knelpuntenesignaleerd in praktijk en beleid waardoor de nationale parken niet optimaal kunnen functioneren. Dit heeft onder meer te maken met de positie van de nationale parken in het Nederlandse natuurbeleid, met de organisatie van het stelsel van nationale parken en met de vraag hoe een duurzaam voortbestaan van de parken kan worden gerealiseerd. Samen met de directie Natuurbeheer heeft het SNP opdracht gegeven voor dit onderzoek om bouwstenen en visies te leveren voor een duurzaam voortbestaan van het stelsel van nationale parken in Nederland.

De problemen waar het SNP en de individuele nationale parken mee kampen spitsen zich toe op de volgende zaken:

- De ontwikkeling van het nationale parkenbeleid lijkt zich in een eindstadium te bevinden nu vrijwel alle parken zijn ingesteld. De nationale parken hebben behoefte aan een ontwikkelingsvisie, aan uitvoeringsgericht beleid en een heldere aansturing.

- De relatie met de grote beheerders (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Landschappen) is onvoldoende helder.
- De positie van het IVN in het stelsel van nationale parken is onduidelijk.
- De gevolgen van het DI-akkoord leiden tot ongewenste effecten bij de secretariaten van een aantal nationale parken.
- Het SNP is in de loop der jaren anders gaan functioneren; dat vraagt om een concrete herijking van taken, organisatie en bevoegdheden van het SNP.
- Er is onduidelijkheid over de te realiseren kwaliteit in de nationale parken en de ambities die Rijk, SNP en individuele parken hebben met betrekking tot die kwaliteit.
- De rol en positie van de overlegorganen van de nationale parken zal opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden.

De afgelopen jaren is in SNP verband al verschillende keren over (een aantal van) de bovenstaande zaken gesproken (o.a. in april en oktober 1999 en in maart 2002). Ondertussen zijn er ook nieuwe beleidsnota's uitgekomen (o.a. Natuur voor Mensen en het concept Structuurschema Groene Ruimte 2) die van invloed zijn op het beleid met betrekking tot de nationale parken.

Tot op heden is er echter nog geen duidelijke analyse gemaakt van de problemen waar het SNP en de individuele parken mee kampen, de oorzaken van deze problemen en de mogelijke oplossingen voor deze problemen.

### **1.3 Doelstelling**

Het doel van dit project is het leveren van bouwstenen en visies voor een duurzaam voortbestaan van een kwalitatief hoogwaardig stelsel van nationale parken in Nederland. Het goed functioneren van de parken en van het SNP is een belangrijke voorwaarde voor een kwalitatief hoogwaardig stelsel van nationale parken.

De vraagstelling voor het onderzoek is tweeledig:

- Welke kansen en knelpunten worden gesignaleerd in het functioneren van het stelsel van nationale parken in Nederland?
- Welke toekomstopties worden bruikbaar geacht om een beter functioneren en duurzaam voortbestaan van het stelsel voor de toekomst te bevorderen?

Binnen dit project wordt een analyse gemaakt van de problemen waar het SNP en de individuele nationale parken mee kampen. Deze problemen worden gezien in het licht van de nieuwe beleidsnota's waarin aandacht wordt besteed aan de nationale parken. Naast de analyse van de problemen is in het onderzoek ingegaan op de oorzaken (wat heeft ertoe geleid dat de gesignaleerde problemen zijn ontstaan?) en mogelijke oplossingsrichtingen. Deze toekomstgerichtheid is voor de opdrachtgever van groot belang.

Het projectresultaat is zodanig beschreven dat het een basis legt voor het ontwikkelen van een gedeelde visie op het toekomstig functioneren van de nationale parken bij de betrokken overheden en organisaties. Het kan daarmee bijdragen aan de koersbepaling van het SNP voor de komende 10 tot 15 jaar.

## **1.4 Projectresultaat**

Alterra levert een rapport waarin op basis van een analyse van de bovengenoemde problemen ingegaan is op de oorzaken en op de mogelijke oplossingsrichtingen of opties. Het rapport gaat o.a. in op:

- de rollen en verantwoordelijkheden van de onderscheiden overheden;
- de taakverdeling tussen de nationale parken en de grote terreinbeheerders (op welke punten wordt samengewerkt en op welke punten hebben de organisaties hun eigen verantwoordelijkheden?);
- punten waarop er overeenstemming moet zijn tussen de nationale parken en het IVN (op welke punten wordt samengewerkt en op welke punten hebben de organisaties hun eigen verantwoordelijkheden?);
- de gevolgen van het DI-akkoord voor de secretariaten van de nationale parken;
- het sturingsmodel volgens welke de rijksoverheid, provincies en parken met elkaar samenwerken;
- de algemene financieringsstructuur van de parken;
- rol en positie van de overlegorganen binnen de nationale parken;
- de wijze waarop de structuur (organisatie en werkwijze) van het SNP stimulerend kan werken op de organisatie van het stelsel;
- de wijze waarop de meerwaarde van de nationale parken kan worden bereikt en bestendigd;
- de wijze waarop de bezoekerscentra uitzicht moeten krijgen op hun bestaan op de lange termijn.

## **1.5 Projectafbakening**

Het onderzoek geeft aanbevelingen gericht op het oplossen van een aantal problemen die er rond (de aansturing van) de nationale parken en het SNP spelen.

Het onderzoek naar de financieringsstructuur van het stelsel van nationale parken beperkt zich tot de algemene lijnen en zal niet ingaan op de bedrijfsvoering en financiering van individuele parken.

De rapportage zal vooral gericht zijn op het gezamenlijke en op de rol van het SNP. Individuele problemen van nationale parken, welke niet van belang zijn voor het goed functioneren van het stelsel van nationale parken en het SNP, komen niet aan de orde.

De conclusies van het onderzoek en de aanbevelingen die daaruit voortkomen hebben zowel betrekking op de organisatiestructuur van het SNP en de individuele nationale parken, andere betrokkenen (als IVN, terreinbeheerders etc.) als op de rol van de overheden (aansturing) met betrekking tot het SNP en de individuele nationale parken. De implementatie van de aanbevelingen maakt geen onderdeel uit van het onderzoek. De onderzoeksresultaten kunnen worden gezien als voorbereiding op een discussie die binnen de nationale parken, het SNP en de direct betrokken moet worden gevoerd over oplossingen voor gesignaleerde knelpunten.

## **1.6 Leeswijzer**

Hoofdstuk 1 bevat de inleiding op het onderzoek. De opzet en werkwijze van het onderzoek kunt u vinden in bijlage 1 van het rapport. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de achtergrond en het beleidskader van (het stelsel van) de parken en het sturingsmodel. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen uit de literatuur en interviews beschreven. Daarbij is een indeling gemaakt naar het functioneren van het stelsel, de financieringsstructuur van het stelsel en het functioneren van de parken. In hoofdstuk 4 is vanuit de bevindingen in hoofdstuk 3 doorgeredeneerd richting opties voor de toekomst. In dit hoofdstuk is eenzelfde indeling gehanteerd als in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 5 worden conclusies en aanbevelingen beschreven. Zowel bij de conclusies als bij de aanbevelingen is de in hoofdstuk 3 gemaakte indeling gehanteerd. Conclusies en aanbevelingen zijn zo veel mogelijk gegroepeerd naar actoren waarop ze betrekking hebben.



## **2 Omgevingsanalyse nationale parken**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de achtergrond en het beleidskader voor de nationale parken (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 Sturingsmodel, komen een aantal belangrijke actoren en hun onderlinge relaties aan bod. In bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van alle betrokken actoren en hun belangrijkste taken.

### **2.2 Achtergrond en beleidskader**

Nederland heeft zich in 1969 aangesloten bij internationale afspraken over instellen van grote waardevolle natuurgebieden als nationaal park. Nationale parken in Nederland zijn grote aaneengesloten gebieden van ten minste 1000 hectare, bestaande uit natuurgebieden, wateren en/of bossen met een bijzonder planten- en dierenleven en een hoge belevingswaarde. Daarnaast kunnen nationale parken ook cultuurgronden bevatten, al dan niet onderdeel van de EHS. Tevens zijn er goede mogelijkheden voor recreatief medegebruik. In nationale parken worden natuurbeheer en natuurontwikkeling geïntensiveerd, worden natuur- en milieueducatie sterk gestimuleerd en worden natuurgerichte recreatie en onderzoek bevorderd (LNV, SGR2, 2002).

In 1980 is men begonnen met het voorbereiden van een stelsel van nationale parken. De Voorlopige Commissie Nationale Parken (VCNP) werd als onafhankelijke commissie ingesteld om de minister van LNV te adviseren over de gebieden die in aanmerking kwamen om als nationaal park te worden ingesteld.

In 1993 heeft de VCNP een herijking van de lijst van mogelijke nationale parken gepubliceerd om te komen tot een meer representatieve vertegenwoordiging van de belangrijkste ecosysteemtypen en fysisch-geografische regio's in Nederland (zie Tabel 1).

In 1969 heeft de algemene vergadering van de IUCN het begrip nationaal park nader gedefinieerd. Later zijn verschillende categorieën aangegeven, variërend van strikte bescherming van oorspronkelijke natuur (categorie I) tot beheerde landschappen (categorie V). De meeste nationale parken in Nederland vallen onder categorie IV; Schiermonnikoog wordt gerekend onder categorie II. De categorieën vormen een aanduiding van de aard en de mate waarin het gebied wordt beheerd en zijn geen waarde-aanduiding.

Nederland heeft één grensoverschrijdend nationaal park, namelijk De Zoom/Kalmthoutse heide, waarvan het grootste deel in België ligt. Daarnaast wordt in het grenspark Maas/Schwalm/Nette samenwerkt met Duitsland. Een aantal Nederlandse parken maakt verder deel uit van de Europese organisatie Europarc.

Tabel 1 Lijst van mogelijke nationale parken, VCNP, 1993

Nationaal Park	Areaal (hectare)	Jaar in oprichting	Jaar van instelling	Beheer- en inrichtingsplan
Schiermonnikoog	5400	1984	1989	1999-2008
Dwingelderveld	3700	1986	1991	1995-2005
Weerribben	3500	1986	1992	*
Groote Peel	1400	1985	1993	1993-2003
Biesbosch	7100	1987	1994	1993-2004
Zuid Kennemerland	3800	1990	1995	1995-2005**
Meinweg	1700	1990	1995	1993-2004
Drents Friese Wold	6200	1996	2000	1998-2008
Maasduinen/de Hamert	4200	1990	1996	1995-2006
Duinen van Texel	5000	1998	2002	2000-2010
De Zoom/Kalmthoutse heide	3800	1992	1999	1999-2014
Loonse en Drunense Duinen	2800	1994	2002	
Oosterschelde	37000	1999	2002	2002-2012
Drentse Aa**	10600	2000	2002	2002-2012
Lauwersmeer	5900	1999	-	
Oude Venen	4000	1999	-	
Utrechtse Heuvelrug	6000	2000	-	
Sallandse Heuvelrug	4500	2000	-	

\* Beheer- en inrichtingplan is herzien in 1998; financiële paragraaf is aangehouden tot er meer duidelijkheid zou zijn over programma beheer. De discussies hierover gaan nog voort. Jaarplannen worden nog gemaakt op basis van het oude Beheer- en inrichtingplan.

\*\* Het nieuwe Beheer- en inrichtingplan voor 2003 tot 2012 wacht op goedkeuring.

\*\*\* Drentse Aa noemt zichzelf officieel Nationaal Beek- en Esdorpenlandschap

## Doelstellingen

De doelstellingen van het Rijk<sup>1</sup> voor de nationale parken zijn:

- intensiveren van natuurbeheer en natuurontwikkeling
- stimuleren van natuur- en milieueducatie
- bevorderen van natuurgerichte recreatie
- bevorderen van onderzoek.

De uitwerking van deze doelen varieert per park; individuele parken kunnen verschillende de nadruk leggen op één of meerdere doelen. Voor natuur- en milieueducatie maken de nationale parken de zogenoemde meerjarenprogramma's. Het Basisdocument "Voorlichting & Educatie in Nationale Parken" (IVN, 2002) kan daarbij als richtlijn dienen.

Bij de start in 1975 was het rijksbeleid om in elk park een bezoekerscentrum op te zetten. Inmiddels kijkt men breder naar de opvangfunctie voor bezoekers en worden ook andere, decentrale voorzieningen toegepast.

De doelstelling voor het totaal aantal parken varieerde in het verleden en is nu de inrichting van 17 nationale parken plus 1 grensoverschrijdend park. De instelling van het aantal parken verloopt volgens plan. De Veluwezoom en Hoge Veluwe staan bekend als nationale parken, maar vallen niet onder het begrip en de regeling Nationale Parken zoals hiervoor beschreven.

<sup>1</sup> In verschillende beleidsdocumenten uitgebreider geformuleerd.

### **Financiën**

Bij instelling van een nationaal park wordt een eenmalige investering in inrichtingsmaatregelen vastgesteld (onder meer voor een bezoekerscentrum of infocentrum en voor andere inrichtingsmaatregelen). Jaarlijks zijn er vergoedingen voor exploitatie van de bezoekerscentra en beheer, voorlichting en educatie en onderzoek. De bijdragen zijn afhankelijk van grootte, aard en staat van beheer van het park en zijn door de VCNP in haar adviezen opgenomen.

Gemiddeld zijn de volgende bedragen per nationaal park gereserveerd:

€300.000 (dfl. 660.000) stichtingskosten bezoekerscentrum (eenmalig)

€154.500 (dfl. 340.000) inrichtingsmaatregelen (eenmalig)

€227.000 (dfl. 500.000) jaarlijks voor beheer, onderhoud, educatie, voorlichting en exploitatie.

### **Planologische aspecten**

Nationale Parken hebben geen formeel juridische status. Desondanks betekent de status nationaal park wel vaak dat men bij ingrepen extra rekening met het gebied houdt. Ook zijn provinciale en lokale overheden betrokken bij de besluitvorming in het overlegorgaan en zijn daarmee gehouden aan de beslissingen die daar worden genomen.

Vaak worden nationale parken in bestemmingsplannen en streekplannen niet als zodanig op kaarten aangegeven. De rijksoverheid heeft de provincies wel verzocht om dit te doen, maar dit is onvoldoende gebeurd.

Over het algemeen maken de nationale parken deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur en ontleen zij hieraan een zekere mate van bescherming (gelijk aan de bescherming die de Ecologische Hoofdstructuur heeft). In veel gevallen liggen daarnaast op de nationale parken ook andere regelingen zoals de Natuurbeschermingswet, de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, waaraan de gebieden bescherming ontleen.

### **Structuurschema Groene Ruimte (1995)**

*In de samenvatting van het SGR (1995) staat: Belangrijk is de ecologische hoofdstructuur, die bestaat uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones. Het ruimtelijk beleid voor de ecologische hoofdstructuur is gericht op het instandhouden van de voor behoud, herstel en ontwikkeling wezenlijke kenmerken en waarden. De nationale parken maken onlosmakelijk deel uit van de ecologische hoofdstructuur en het beleid is dan ook gericht op het uitbreiden van het aantal Nationale Parken tot maximaal 15 en het scheppen van voorwaarden om de parken te behouden en te ontwikkelen. Overigens is het beleid ook gericht op het realiseren van een goede afstemming op de natuurbeleidsdoelstellingen en de recreatie binnen de ecologische hoofdstructuur.*

Bij 4.2.1.3 staat onder 'strategie nationale parken' het volgende: 'Het beleid is gericht op het uitbreiden van het aantal nationale parken en het scheppen van ruimtelijke voorwaarden om de parken te behouden en te ontwikkelen.

(zie verder blz. 34 van de PKB SGR)

### **Natuur voor Mensen (2000)**

In de nota Natuur voor Mensen stelt het Rijk (blz. P-22): *'In 2004 is een stelsel van nationale parken gerealiseerd, bestaande uit 17 nationale en één grensoverschrijdend park. De rijksoverheid stelt 17 nationale parken in en één grensoverschrijdend park. Met de provincie Gelderland worden de mogelijkheden verkend van een nationaal park dat grote delen van de Veluwe beslaat. Met de betrokken provincies, Duitsland en Denemarken wordt de optie verkend van een Internationaal Park Waddenzee. In overleg met de samenwerkende nationale parken wordt een plan van aanpak opgesteld gericht op de kwalitatieve verbetering van het parkenstelsel. Dit bevat in elk geval de volgende elementen:*

- *intensivering van de samenwerking tussen de parken*
- *ontwikkeling en implementatie van een kwaliteitstoetsingsysteem*
- *areaalvergroting van de parken*
- *versterking van de educatieve, recreatieve en belevingswaarde functies*

Daarnaast noemt Natuur voor Mensen in Perspectief 2, Nederland Groot en Natuurlijk, de doelstelling van 17 nationale en één grensoverschrijdend park opnieuw, als onderdeel van de EHS. Bovendien stelt de nota in deze paragraaf: *'Nationale parken vormen onze visitekaartjes. Er zijn tal van grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties binnen en tussen nationale parken'.*

### **Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening**

In hoofdstuk 5 van de VIJNO staat onder 'Groene Contourgebieden': *'Binnen gebieden met een groene contour worden bijzondere natuurwaarden of eenheden met cultuurhistorische of archeologische monumenten in stand gehouden. Deze waarden worden beschermd tegen ingrepen als gevolg van bebouwing, infrastructuur en intensieve vormen van landbouw. Het gaat hier om gebieden die zijn aangewezen als Ecologische Hoofdstructuur (waaronder de nationale parken) ....'* Even verderop staat: *'De begrensde en eventueel nog te begrenzen gebieden en verbindingzones van de EHS (inclusief nationale parken), de Vogelrichtlijngebieden en de Habitatrichtlijngebieden krijgen een eenduidige planologische bescherming met het beschermingsbeleid van de groene contour.'* In de laatste alinea: *'Omdat de nationale parken onderdeel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur vallen zij onder het beschermingsbeleid van de groene contour.'*

### **Structuurschema Groene Ruimte 2 deel 1(2002)**

SGR 2 wordt binnenkort vervangen door de nieuwe Nota Ruimte, maar de teksten uit SGR 2 geven wel aan welke richting het beleid voor de nationale parken uitgaat. Na de definities en de procedures stelt SGR 2 (5.1.5. Nationale Parken): *'Het kabinet gaat er van uit dat in 2004 alle tot het nationaal parkenstelsel behorende gebieden de definitieve nationaal parkstatus hebben. (.....) In overleg met Duitsland en Denemarken worden de mogelijkheden voor een internationaal park Waddenzee onderzocht. Als onderdeel van de kwaliteitsimpuls Veluwe worden in overleg met de Provincies de haalbaarheid en het draagvlak nagegaan voor de aanduiding van grote delen van de Veluwe als nationaal park Nieuwe Stijl. Het adviescollege Grenzeloze Veluwe adviseert Rijk en provincie over de gewenste organisatie- en financieringsstructuur en de bijbehorende status voor de Veluwe. Ook voor de Drentse Aa worden de mogelijkheden onderzocht om te komen tot een nationaal park Nieuwe Stijl'*

*Om de nationale parken te laten uitgroeien tot visitekaartjes van de EHS wil het Kabinet in samenwerking met het Samenwerkingsverband Nationale Parken een sterk accent leggen op de kwalitatieve verbetering. Dit heeft onder meer betrekking op de volgende elementen:*

*Versterking van de ecologische, recreatieve, educatieve en belevingsfunctie van de parken*

*Ontwikkeling en implementatie van een kwaliteitstoetsingssysteem*

*Areaalvergroting van de parken mede in verband met de realisatie van de robuuste verbindingen*

*Intensivering van de samenwerking tussen de parken zowel landelijk als in internationaal verband.*

Onder “groene contouren” stelt SGR2: *Gebieden met bijzondere natuurlijke waarden en kenmerken voor zover niet behorend tot Vogelrichtlijngebieden, Habitatrichtlijngebieden, of natuurgebieden waar de natuurbeschermingswet van toepassing is, worden eveneens voorzien van een groene contour. Binnen deze gebieden geldt een ‘nee-tenzij’ regime. Het betreft de begrensde of gerealiseerde natuurgebieden binnen de robuuste ecologische verbindingen en de netto begrensde ecologische hoofdstructuur, inclusief de nationale parken voor zover gelegen binnen de EHS met uitzondering van de grote wateren en de Noordzee. Binnen deze gebieden geldt een basisbescherming waarbij de beheerder verplicht is zorg te dragen voor de kwaliteiten van dit gebied.*

*Het ruimtelijk beleid voor de EHS is gericht op ontwikkeling van de voor behoud, herstel en ontwikkeling wezenlijke kenmerken en waarden.(...) Dit geldt eveneens voor de nationale parken voor zover EHS.*

*(...) Nieuwe plannen, projecten en handelingen binnen en in de nabijheid van deze gebieden die significante gevolgen kunnen hebben voor de karakteristieke kenmerken en waarden zijn niet toegestaan, tenzij er geen redelijke alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang.*

De Vijfde Nota en het SGR 2 geven vooral de richting aan van de ontwikkelingen rond de nationale parken in het beleid van de rijksoverheid. Het is nog geen vastgesteld beleid; nieuw beleid zal worden geformuleerd in de “Nota Ruimte”.

## **2.3 Sturingsmodel**

### ***Rijksoverheid***

De rijksoverheid (Ministerie van LNV) is verantwoordelijk voor het functioneren van het nationale parkenstelsel. LNV is zowel centraal als regionaal vertegenwoordigd in de overlegorganen en het Samenwerkingsverband Nationale Parken. De parken zijn verantwoording schuldig aan LNV voor het gevoerde beleid en de financiële huishouding.

In 1980 is de voorbereiding gestart van het stelsel van nationale parken met de instelling van de Voorlopige Commissie Nationale Parken. De VCNP identificeerde mogelijke gebieden en verkende per gebied (potentieel nationaal park) de haalbaarheid. Na dit haalbaarheidsonderzoek bracht de VCNP advies uit aan Minister.

De minister stelt na een positief advies de status ‘Nationaal Park in oprichting’ in en benoemt een voorzitter van het overlegorgaan voor het park. De voorzitter is een persoon met bestuurlijke ervaring die door alle bij het ‘nationaal park in oprichting’ betrokkenen wordt geaccepteerd.

Vaak is een park meerdere jaren ‘in oprichting’; in die periode wordt het beheer- en inrichtingsplan opgesteld en geaccordeerd door alle betrokkenen. Na goedkeuring wordt het aan de minister voorgelegd, waarna de officiële instelling kan volgen.

Aankankelijk was er nog geen wettelijke basis voor de financiering van de nationale parken door LNV. Vanaf 1998 vindt financiering plaats op grond van de Regeling subsidie nationale en grensoverschrijdende parken. Bij de opstelling hiervan heeft de minister rekening gehouden met afspraken tussen provincie en Rijk over taken en

verantwoordelijkheden op het gebied van natuurbeheer in het kader van de decentralisatie. Deze komen voor de nationale parken op het volgende neer:

- nationale parken blijven een rijksverantwoordelijkheid
- de secretariaten van de nationale parken gaan over naar de provincies
- er zal worden gewerkt met programmafinanciering
- aan de overlegorganen zal grotere verantwoordelijkheid worden toegekend.

### ***Samenwerkingsverband Nationale Parken***

In 1995 ontstond het Samenwerkingsverband Nationale Parken vanuit de behoefte aan meer onderlinge samenwerking. De VCNP deed bij haar laatste advies in 1998 de aanbeveling aan de minister om de opbouw van het SNP voort te zetten. Dat is gebeurd maar nog niet naar ieders tevredenheid voltooid; het SNP heeft wel een eigen secretariaat, met 0,5 fte professionele kracht (voor de helft betaald door de parken samen, voor de andere helft door LNV).

Het SNP is een vrijwillig overleg van voorzitters en secretarissen van de nationale parken om de kwaliteit van het stelsel van nationale parken en de onderlinge afstemming te versterken. LNV, IVN en de grote terreinbeheerders nemen deel aan de bijeenkomsten van het SNP. De secretarissen van de nationale parken komen ca 5 keer per jaar bij elkaar voor ambtelijk overleg, de voorzitters en secretarissen gezamenlijk ca 3 keer per jaar in een besluitvormend overleg.

Het SNP is geen rechtspersoon en kan daardoor niet zelfstandig opdrachten verstrekken.

### ***Overlegorganen***

De basissamenstelling van de overlegorganen bestaat uit de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instanties (gemeente, waterschap, provincie, grondeigenaren) die betrokken zijn bij het nationale park. De laatste jaren valt een duidelijke verschuiving te constateren naar een verbreding van de samenstelling van het overlegorgaan met belangengroepen. Het overlegorgaan kan werkgroepen, commissies en adviesgroepen instellen. Het overlegorgaan stelt een beheer- & inrichtingsplan (B&I plan) en een (meer)jarenplan Voorlichting en Educatie op, dat de instemming heeft van alle betrokkenen. Na een goedgekeurd B&I plan en als duidelijk is dat er een basis is voor verdere samenwerking tussen eigenaren, bestuurders en betrokken overheden verleent de Minister van LNV bij ministeriële beschikking tenslotte de officiële status nationaal park.

Het overlegorgaan plus de eventuele werkgroepen vormen de bestuurlijke organisatie van het park. Het secretariaat berust bij de provincies. De regiodirecteuren van LNV zijn vertegenwoordigd in de overlegorganen. In de praktijk blijkt dat als een nationaal park eenmaal in ingesteld, de overheden zich meestal wat terug trekken.

Het overlegorgaan is voor uitvoering van het B&I plan en voor de financiële aspecten verantwoording verschuldigd aan de minister van LNV.

Naast bovenstaande betrokkenen zijn provincies, gemeenten, (organisaties van) eigenaren en beheerders, het IVN, de gebruikers van de nationale parken en de vrijwilligers voor natuur- en landschapsbeheer bij de nationale parken betrokken (zie ook bijlage 3)

### **3 Bevindingen uit literatuur en interviews**

#### **3.1 Het functioneren van het stelsel**

Het stelsel van parken zoals dit was afgesproken is vrijwel voltooid. Veel respondenten vinden het nu een goed moment om de situatie te evalueren en besluiten te nemen over consolidatie, kwaliteitsverbetering en/of uitbreiding van het stelsel. Hiervoor is al een basis gelegd in de nota Natuur voor Mensen (LNV, 2000) en het concept Structuurschema Groene Ruimte 2 (LNV, 2002). De volgende elementen voor aanpak van de kwalitatieve verbetering zijn in de nota's genoemd:

- versterking van de ecologische, recreatieve, educatieve en belevingsfunctie van de parken;
- ontwikkeling en implementatie van een kwaliteitstoetsingssysteem;
- areaalvergroting van de parken mede in verband met de realisatie van robuuste verbindingen;
- intensivering van de samenwerking tussen de parken zowel landelijk als in internationaal verband.

De meningen van respondenten over hoe nu verder te gaan met de parken zijn verdeeld en er leven veel vragen over de consequenties van de te maken keuzes. De taakverdeling tussen de verschillende betrokken actoren is een van de punten waarop de respondenten meer duidelijkheid willen. Welke taken liggen er voor het SNP, de overlegorganen en de terreinbeheerders? Vaak wordt gewezen naar de rijksoverheid als eerstverantwoordelijke voor het stelsel van nationale parken om de gewenste richting aan te geven en het proces te faciliteren. Naar de mening van een aantal respondenten hebben Rijk en provincies hierin nog geen duidelijke positie ingenomen.

Voor alle betrokkenen geldt dat men elkaars wensen, mogelijkheden en verwachtingen onvoldoende kent of verschillend interpreteert. Daarnaast zijn er dilemma's die samenhangen met de eigen profilering, zeggenschap en financiële positie van de betrokken organisaties.

Om het functioneren van het stelsel van nationale parken op korte termijn te verbeteren zijn door het SNP al diverse initiatieven genomen op het gebied van informatievoorziening, onderlinge afstemming en profilering. Er is een gezamenlijke huisstijl en logo ontwikkeld, evenals een centrale website waaronder alle parken zich kunnen presenteren, een systeem voor kwaliteitstoetsing, een serie gidsen en kaarten en een convenant over de inzet van het IVN voor de parken. Daarnaast speelt het SNP een actieve rol in de bestuurlijke belangenbehartiging en afstemming met het overheidsbeleid. Deze ondersteunende en faciliterende rol van het SNP kan volgens veel respondenten nog versterkt worden als de betrokken overheden meer duidelijkheid scheppen over de gewenste lange termijn ontwikkeling en de financiële en beleidsmatige randvoorwaarden.

De internationale context, waarbinnen het Nederlandse stelsel van nationale parken wordt ontwikkeld, leeft nauwelijks bij de meeste van de geïnterviewde respondenten.

De internationale context is tijdens de interviews enkele keren aan de orde gekomen in relatie tot de kwaliteit (van het stelsel van) de nationale parken, de organisatievorm van de parken en de wettelijke bescherming van de parken. Ook in de Nederlandse literatuur wordt weinig aandacht besteed aan de internationale context waarbinnen het Nederlandse stelsel van parken wordt gerealiseerd.

### **3.1.1 Rollen en verantwoordelijkheden van de overheden**

Respondenten hebben verschillende meningen over de rollen en verantwoordelijkheden van overheden met betrekking tot de nationale parken. De taakverdeling tussen het ministerie, de regiodirecties en de provincies is niet voor iedereen duidelijk. De consequenties van het DI-akkoord zijn ook niet voor alle respondenten duidelijk. De verantwoordelijkheden zijn in het DI-akkoord wel vastgelegd, maar wat betekent dat voor het functioneren in de praktijk? De verantwoordelijkheid voor de parken is in ieder geval niet gedecentraliseerd; het ministerie van LNV blijft verantwoordelijk voor aantal, omvang en het beleid voor de nationale parken. Dat komt onder meer tot uiting in de bevoegdheid tot goedkeuring van B&I plannen, meerjarenprogramma's en bestedingsplannen. Volgens sommige respondenten zitten de regiodirecties van het ministerie van LNV met hun beleid niet altijd op een lijn met hun centrale directie.

Vanuit de provincies en de parken wordt bij de rijksoverheid enthousiasme en visie voor de nationale parken gemist. De indruk bestaat dat het onderwerp binnen de rijksoverheid onvoldoende doordringt op bestuurlijk en politiek niveau. Sommige respondenten uitten de vrees dat het Rijk haar handen wat aftrekt van de parken nu het stelsel vrijwel is gerealiseerd. In het algemeen is men van mening dat er een blijvende actieve betrokkenheid van het Rijk nodig is om het stelsel vitaal te houden en het belang hiervan ook politiek en maatschappelijk te agenderen. Die inzet wordt nu vooral gemist, evenals een visie op de ontwikkeling van het stelsel, op de status en gewenste kwaliteit van de parken en op de communicatie over en binnen de parken.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de secretariaten van de overlegorganen van de nationale parken; de manier waarop een provincie dit invult en faciliteert is van groot belang voor het functioneren van de overlegorganen en het voorbereiden en doen uitvoeren van het B&I plan. Secretarissen van nationale parken kunnen in potentie twee belangrijke rollen spelen. Enerzijds kunnen zij organisatorisch en inhoudelijk de drijvende kracht achter het overlegorgaan zijn. Anderzijds kunnen zij als provinciaal beleidsmedewerker de broodnodige schakel vormen naar de relevante provinciale beleidsprocessen en daarmee zorgen voor een stevige verankering van de parken in het beleid. Het goed vervullen van deze rollen vraagt in de praktijk meer tijd dan de secretarissen beschikbaar hebben. In het DI-akkoord is 5.5 FTE ter beschikking gesteld voor 11 nationale parken. Voor de overige (destijds nog in te stellen) parken is afgesproken dat de secretariaten door de provincies worden gefinancierd. In de praktijk is dit bij de groei van het aantal parken niet meer overal gerealiseerd. Volgens veel respondenten zouden de financiële afspraken uit het DI-



akkoord op basis van de huidige ontwikkeling van de parken gecorrigeerd moeten worden.

Er blijken grote verschillen in betrokkenheid bij de parken tussen provincies; met name de bestuurlijke steun en betrokkenheid worden vaak nog gemist. Het feit dat de provincie niet alleen werkgever is van de secretaris van het overlegorgaan maar ook belanghebbende in het overleg over het nationaal park, is een potentieel knelpunt. Bijvoorbeeld wanneer een secretaris namens een overlegorgaan moet ageren tegen de provincie als voor het nationale park ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden.

De gemeenten willen zich vaak wel met 'hun' park profileren, maar ook voor hen gelden beleidsmatige dilemma's wanneer dit belemmeringen met zich meebrengt voor andere plannen of ontwikkelingen.

### **3.1.2 Status en werkwijze van het SNP**

Het SNP kan haar status ontleen aan een gemeenschappelijke visie op (het stelsel van) de nationale parken en een duidelijke taakverdeling tussen SNP en de individuele parken. Respondenten geven aan dat het SNP slagvaardig moet zijn. Dit stelt hoge eisen aan de voorzitter en secretaris van het SNP en aan de bereidheid van de SNP leden om overeenstemming op punten te realiseren. Gesuggereerd is dat aanvullende ondersteuning nodig is om het SNP slagvaardiger te maken. Er is ook behoefte om meer onderwerpen op SNP-niveau aan de orde te stellen. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat niet alle parken volledig participeren in het SNP en dat besluiten van het SNP niet altijd volmondig gedragen worden. De door velen gewenste (bestuurlijke) belangenbehartiging naar de overheid zou door een grotere betrokkenheid van de parken zeker nog versterkt kunnen worden (zoals een respondent zei: "het SNP, dat ben je zelf").

Het SNP zou volgens veel respondenten meer aandacht moeten besteden aan de profilering (herkenbaarheid) van de nationale parken. Dit vergt een verdergaande onderlinge afstemming en het gezamenlijk nadenken met de (rijks)overheid wat de essentie en uitstraling van (het stelsel van) nationale parken zou moeten zijn. Daarnaast zou het SNP ook het platform moeten zijn waar de parken kennis en ervaring uitwisselen; deze mogelijkheid wordt volgens een aantal respondenten nog onvoldoende benut. Ook een rol in het werven van (ook internationale) fondsen en sponsors, die door respondenten aan het SNP wordt toegekend, wordt nog nauwelijks vervuld. Wel zorgt het SNP voor de behartiging van gemeenschappelijke belangen (het indexeren van budgetten, de samenwerking met IVN, een gemeenschappelijke website en een gemeenschappelijk logo) en voor contacten met andere organisaties. Daarentegen melden respondenten ook dat een te grote macht voor het SNP niet door iedereen geaccepteerd zou worden; het is dus zoeken naar een goed evenwicht.

### 3.1.3 Rol en positie van de overlegorganen

De rol van de secretaris binnen de overlegorganen wordt in het algemeen belangrijk gevonden, maar er zijn (grote) verschillen in beschikbare tijd en inzet van secretarissen. Een aantal respondenten noemt de inzet van de secretaris binnen een nationaal park als mogelijke belangrijke factor in het succes of 'falen' van de parken. Iets soortgelijks lijkt te gelden voor de voorzitters: zij zijn vaak op veel fronten actief en kunnen niet altijd de benodigde tijd aan het park besteden.

De verhoudingen binnen de overlegorganen zijn soms nog erg broos; dit vergt een goede en onafhankelijke regie van de voorzitter. Een voorzitter dient samenbindende kwaliteiten te hebben, moet kunnen overtuigen, vertrouwen hebben binnen het overlegorgaan en autoriteit kunnen uitstralen.

De betrokkenheid van provincies bij het overlegorgaan wordt enigszins gewaarborgd doordat zij de secretaris in dienst hebben, maar ook bestuurlijke betrokkenheid is gewenst. Een aantal respondenten geeft aan dat bestuurlijke betrokkenheid niet altijd aanwezig is. Een overlegorgaan heeft geen eigen machtsmiddelen, dus bestuurlijke steun kan beslissend zijn.

Draagvlak bij alle betrokkenen is een belangrijke voorwaarde om het park in de steigers te zetten en tot een gezamenlijk B&I plan te komen. De belangen van alle relevante partijen (natuur, recreatie, overige) moeten dus goed in het overlegorgaan vertegenwoordigd zijn. In het verleden had het overlegorgaan uitsluitend een basissamenstelling van de betrokken publiek- en privaatrechtelijke partijen; geleidelijk is de samenstelling verbreed met andere belanghebbenden. Hoewel respondenten zeggen dit belangrijk te vinden voor het draagvlak, stellen zij daar tegenover dat een brede samenstelling van (sommige) overlegorganen de besluitvorming stroperig kan maken. Door enkele respondenten wordt de suggestie gedaan het functioneren van de overlegorganen te verbeteren door meer onderwerpen in werkgroepen voor te breiden en de vergaderingen van het overlegorgaan te concentreren op hoofdlijnen en strategie. Een ander (mogelijk tegengesteld) idee is om ook onafhankelijke leden in het overlegorgaan op te nemen om de kwaliteit te bewaken. Ook participatie van de bevolking en ondernemers is nog een vraagstuk. *Bottom-up* werken en zoeken naar de meerwaarde voor alle betrokkenen wordt door de respondenten gezien als een goede benadering om iedereen mee te krijgen. Het park staat of valt met de medewerking van alle betrokken partijen.

Een ander belangrijk aandachtspunt is de keuze om het overlegorgaan of het park al dan niet een formele status te geven. Voordelen van een dergelijke status zijn:

- Een verminderde afhankelijkheid van de betrokken provincie(s)
- Mogelijkheden om als overlegorgaan bezwaar te maken tegen ongewenste ontwikkelingen
- Mogelijkheden om als overlegorgaan eigen middelen te beheren en eigen goederen in bezit te hebben
- Mogelijkheden om als overlegorgaan subsidies aan te vragen
- Een sterkere profilering van het park naar buiten toe (bijv. ook inbreng in regionale besluitvorming)

Een aantal respondenten geeft aan dat een formele status voor een overlegorgaan of park kan botsen met de eigen zeggenschap en (beheers)vrijheid van de betrokken participanten (overheden en beheerders).

Daarnaast vraagt een aantal respondenten aandacht voor de veranderende rol van het overlegorgaan wanneer de oprichtingsfase van een park is afgerond en een strategie van ontwikkeling of consolidatie nodig is. Binnen een overlegorgaan zijn (na de oprichtingsfase) regelmatig impulsen nodig om een vitaal en actief park te blijven en de leden van het overlegorgaan betrokken te houden. Dit vergt van alle betrokkenen ook *commitment*.

### **3.1.4 Afstemming en samenwerking met terreinbeheerders**

Op het niveau van de individuele nationale parken geven de medewerkers van de terreinbeherende organisaties aan over het algemeen prima samen te werken. Deze samenwerking is nog verder groeiende en kan, naar het oordeel van de medewerkers, nog verder worden uitgebouwd. De landelijke afdelingen van de grote terreinbeherende organisaties herkennen zich soms onvoldoende in de overlegorganen omdat deze te lokaal werken en/of te breed zijn samengesteld. Ook vinden zij dat ze soms weinig waardering krijgen voor hun bijdrage aan de kwaliteit en het functioneren van de parken.

Omdat in het SNP de overkoepelende onderwerpen en belangen met betrekking tot de nationale parken aan de orde zijn, wilden de terreinbeherende organisaties zitting hebben in het SNP (dit is inmiddels gerealiseerd). Dit zou ook kunnen gelden voor particulieren naarmate er meer parken met particuliere eigenaren komen (de Federatie Particulier Grondbezit is agendalid van het SNP en ontvangt de vergaderstukken).

De terreinbeheerders hebben hun eigen mensen, doelen en plannen op het gebied van voorlichting en educatie; dit loopt niet altijd parallel met de rol van het IVN op dit gebied. Het IVN verzorgt de coördinatie van de voorlichting en educatie. Binnen de overlegorganen wordt bepaald wie de activiteiten uitvoert. De terreinbeheerders pleitten voor een duidelijkere taakafbakening tussen IVN en terreinbeheerders op het gebied van voorlichting en educatie. Er is inmiddels een basis gelegd voor deze taakafbakening met een convenant tussen IVN en SNP. De terreinbeheerders zijn niet bij de opstelling van dit convenant betrokken. De overlegorganen kunnen op basis van het convenant beslissen over de concrete invulling van de voorlichting en educatie in een park.

Terreinbeheerders hebben behoefte aan eigen profilering, maar ook IVN en de afzonderlijke parken (en het stelsel als geheel) hebben die behoefte; dit is een belangrijk aandachtspunt wat ook raakt aan de positie van de bezoekerscentra. De behoefte aan herkenbaarheid als nationaal park wordt breed gedeeld; over de concrete invulling daarvan (mensen, bebording, producten, communicatie, uitstraling bezoekerscentra) zijn de meningen verdeeld. De aard en mate van samenwerking/afstemming verschilt sterk van park tot park. Dit hangt, zo zeggen de respondenten, ook samen met de betrokken personen.

In het algemeen lijken de ontwikkelingen in de samenwerking de goede kant op te gaan. Een aantal keren worden verschillen van inzicht tussen de regionale beheerders en hun overkoepelende organisaties gemeld. Door een goede communicatie kunnen, naar het oordeel van de respondenten, veel problemen voorkomen worden. Naarmate het stelsel van parken meer uitstraling krijgt wordt het voor de grote (beheers)organisaties aantrekkelijker om zich met deze samenwerking te profileren. De bereidheid lijkt te groeien om hierover op landelijk niveau afspraken te maken.

### **3.1.5 Samenwerking met IVN bij voorlichting en educatie**

Bij respondenten leven nogal wat vragen over de veronderstelde 'verplichte' samenwerking met IVN. Hierin is inmiddels meer duidelijkheid geschapen doordat SNP en IVN een convenant hebben getekend op basis waarvan standaard-overeenkomsten voor de werkzaamheden van het IVN per park afgesloten kunnen worden.

Vragen met betrekking tot deze samenwerking, die uit de interviews naar voren komen zijn: welke ruimte is er voor eigen inbreng van anderen?, hoe vindt aansturing/afstemming plaats?, wat zijn de financiële consequenties? Wat is de meerwaarde van IVN? en wordt er voldoende tijd uitgetrokken voor de coördinatie? Veel van deze vragen kunnen beantwoord worden aan de hand van het recent gepubliceerde Basisdocument Voorlichting en Educatie 2002-2007 van het IVN, waarin hun mogelijke bijdrage wordt toegelicht. De meeste respondenten waren hiervan echter (nog) niet op de hoogte.

Naast de bovengenoemde 'negatieve' geluiden geven veel respondenten aan waardering te hebben voor de manier waarop het IVN de voorlichting en educatie invult. De onderzoekers signaleerden een goede rol van het IVN bij bijvoorbeeld de coördinatie en organisatie van excursies, het opleiden van gidsen en het geven van bekendheid aan de parken in de omgeving.

Medewerkers van het IVN gaven tijdens interviews aan onvoldoende uren ter beschikking te hebben om de voorlichting en educatiefunctie optimaal in te vullen.

Aanvullende suggesties van respondenten zijn om de terreinbeheerders te betrekken bij het landelijke coördinatorenoverleg Voorlichting en Educatie en om eventueel de rol van beheerder bezoekerscentrum en coördinator voorlichting en educatie te combineren. Ook wordt meer aandacht gevraagd voor een gezamenlijke visie op educatie in het totaal van de parken en per park. De onderzoekers constateren dat men in het algemeen nog erg zoekende lijkt naar hoe de functie voorlichting en educatie in de parken vorm moet krijgen.

## **3.2 De financieringsstructuur van het stelsel**

### **3.2.1 Algemene financieringsstructuur**

Over de wijze waarop en de hoogte van de financiering van de parken wordt verschillend gedacht maar het wordt in de interviews vrijwel altijd als aandachtspunt genoemd. Financiële steun wordt door veel respondenten belangrijk gevonden maar lijkt niet altijd en overal onmisbaar; met name het (terrein)beheer van de nationale parken als natuurgebied zal volgens een aantal respondenten ook zonder rijksondersteuning worden gecontinueerd. Een aantal respondenten geeft aan dat naar verwachting een aantal nationale parken zou worden 'opgeheven' als de overheid zich financieel zou terugtrekken. Een vermindering van de financiën heeft wel direct consequenties voor de kwaliteit en de omvang van voorlichting en educatie rond de parken. Hetzelfde geldt voor producten die ten behoeve van de recreatie worden gemaakt. Met name in parken met veel verschillende eigenaren en een aandeel particulier bezit is overheidsfinanciering essentieel voor de totstandkoming en de instandhouding van een nationaal park.

Respondenten zien in alle gevallen geld als een belangrijk smeermiddel om initiatieven op gang te krijgen en problemen op te lossen; bijna alle respondenten zijn van mening dat de samenwerking tussen de partijen staat of valt met een financiële stimulans vanuit de overheid. Met de rijksbijdrage als basis worden ook andere potentiële geldverstrekkers gestimuleerd om in projecten te participeren.

Door verschillende respondenten wordt ervoor gepleit om provincies en gemeenten meer aan te spreken op hun financiële (mede)verantwoordelijkheid voor de parken. In het bijzonder wordt gewezen op het feit dat sommige provincies hun gedecentraliseerde verantwoordelijkheid voor de secretariaten van de overlegorganen niet volledig nakomen.

Wat betreft de wijze van financiering door LNV constateert men nog te weinig maatwerk (niet afgestemd op situatie, grootte en complexiteit) maar er is ook waardering voor de recente aanpassingen van procedures waardoor slagvaardiger en flexibeler opgetreden kan worden. De budgetten worden nu uitbetaald via het Nationaal Groenfonds op basis van meerjarenprogramma's en bestedingsplannen, met verantwoording achteraf aan LNV. Daarnaast is voor het loonaandeel van de rijksbijdrage een vorm van indexering afgesproken om de gevolgen van inflatie tegen te gaan.

### **3.2.2 Specifieke wensen en opties**

Er blijven echter nog belangrijke wensen. De beschikbare gelden voor opzet en met name exploitatie van bezoekerscentra zijn volgens velen onvoldoende; dit leidt ook tot een zwaardere inbreng van de grote terreinbeheerders waardoor de samenwerking kan worden belast. Het SNP pleitte al eerder voor een substantiële verhoging van de maximumbijdrage voor realisering van de voorlichtings- en educatiefunctie (bezoekerscentrum) en voor een onafhankelijk financieel onderzoek naar de exploitatie van de bezoekerscentra.

Naast dit punt wordt vaak als algemeen bezwaar genoemd dat het ontbreekt aan financiële middelen om de extra ambities van een park waar te kunnen maken. Dit vermindert het enthousiasme van betrokkenen en draagt niet bij aan het beleidsdoel om de parken als visitekaartjes van de Nederlandse natuur te profileren.

Het laten meebetalen van recreatieondernemers aan het beheer van de nationale parken is een optie (zij profiteren immers ook van de aanwezigheid van een nationaal park). Dit kan echter wel het evenwicht in de samenwerking verstoren omdat zij dan mogelijk meer zeggenschap in de parken opeisen. Wanneer geld via de toeristenbelasting naar de parken kan worden gesluisd speelt dit probleem minder. Aantrekken van (andere) externe financiers is ook een optie; dit vraagt om duidelijke bestuurlijke en publicitaire steun van de landelijke en provinciale overheid en om een actieve rol van het SNP c.q. de individuele overlegorganen; ook de grote terreinbeheerders hebben hiervoor mogelijkheden.

Gecoördineerde inzet van reguliere beheergelden, constructies voor cofinanciering, inzet van lokale sponsors, heffen van entreegelden en verkoop van producten zijn losse ideeën die respondenten noemen om de financiële situatie te verbeteren. Een belangrijk aandachtspunt blijft de beperkte mogelijkheid tot 'stapelen'<sup>2</sup> van subsidies; een optie is genoemd om de mogelijkheden voor het 'stapelen' van subsidies te vergroten door het verlenen van een speciale status aan de parken zoals dat gebeurt bij WCL-gebieden. In de rapportage Tien jaar Nationale Parken (LNV, 1996) wordt de mogelijkheid voor een geïntensiverde inzet van alle reguliere beleidsinstrumenten binnen een park als een belangrijke meerwaarde van de parken beschreven. Dit lijkt in tegenstelling met de 'onmogelijkheid' om instrumenten (subsidies) te stapelen die de respondenten in dit onderzoek aangeven.

### **3.3 Het functioneren van de parken**

#### **3.3.1 Doelstellingen nationale parken**

Over het algemeen worden de vier doelstellingen voor de nationale parken door de respondenten breed gedragen. Natuur, recreatie en educatie krijgen in de praktijk veel aandacht. Uit de interviews blijkt dat er weinig problemen voorkomen tussen de functies natuur en recreatie.. Zonering van recreatie werkt in de meeste gevallen goed om de recreatieve druk op te vangen en kwetsbare delen te ontzien. Er zijn geen tekenen dat de parken worden platgelopen, zoals soms wordt beweerd. Volgens sommige respondenten zou de recreatieve beleving binnen de parken nog versterkt moeten worden (draagvlak) en zijn daar ook nog mogelijkheden voor. De combinaties natuur - landbouw en natuur - stedelijke functies liggen, zo geven respondenten aan, gevoeliger dan natuur met (natuurgerichte) recreatie.

Over het belang van de doelstelling voorlichting en educatie is geen verschil van mening. Bij de uitvoering van de functie voorlichting en educatie worden wel fricties

---

<sup>2</sup> Vaak kan binnen een bepaald gebied of een gebiedscategorie maar gebruik worden gemaakt van één of enkele subsidies. Het stapelen van subsidies houdt in dat binnen een bepaald gebied gebruik kan worden gemaakt van meerdere subsidies.

gemeld, maar deze zijn veelal altijd terug te voeren op onduidelijkheid over de positie en verantwoordelijkheden van IVN en de terreinbeheerders. Daarnaast wijzen respondenten op feit dat de financiering door LNV op basis van normbedragen onvoldoende is om de gewenste inzet van IVN medewerkers te realiseren.

Onderzoek lijkt, als vierde doelstelling voor de nationale parken, een ondergeschikte rol te spelen; tijdens de interviews worden de begrippen onderzoek, monitoring en evaluatie vaak door elkaar gebruikt. Monitoring van natuurwaarden gebeurt vaak door de terreinbeheerders en er wordt soms een nulmeting van het recreatief gebruik gedaan. De doelen van onderzoek, monitoring en evaluatie zijn niet duidelijk en er lijkt een grote mate van diversiteit in de uitvoering te bestaan.

### **3.3.2 Meerwaarde en succesfactoren voor de Parken**

In de rapportage Tien jaar Nationale Parken (LNV, 1996) is uitgebreid aandacht besteed aan de meerwaarde die de nationale parken hebben. De belangrijkste punten die in dit verband genoemd worden zijn:

- Een geïntensiverde inzet van alle reguliere beleidsinstrumenten en de inzet van specifieke op maat toegesneden maatregelen, inclusief extra financiële ruimte daarvoor;
- Extra financiële ruimte voor maatregelen en projecten in de sfeer van beheer, inrichting en onderzoek;
- Versnelde uitvoering van maatregelen en projecten voor beheer en inrichting;
- Kwalitatieve en kwantitatieve toename van voorlichting en educatieve projecten;
- Integratie van (ruimtelijke en beheers-)plannen in een breder kader;
- Introductie van structurele monitoring voor grotere samenhangende gebieden;
- Realiseren van een beter evenwicht tussen natuurbeheer en -behoud en recreatie;
- Uitwerking van een betere zonering voor een gebied, ongeacht de bestaande eigendoms- en beheerssituatie;
- Uitwerking van buffering in alle B&I plannen.

Vrijwel alle respondenten die in dit onderzoek zijn geïnterviewd geven aan dat de nationale parken een meerwaarde hebben, maar vinden deze meerwaarde tegelijkertijd moeilijk in concrete termen vast te leggen. Als trefwoorden worden genoemd: uitstraling van een gebied, realisering additionele maatregelen voor natuur, meer activiteiten voor recreatie, voorlichting en educatie, gezamenlijke visie op beheer over de eigendomsgrenzen heen, beter functionerende netwerken. Binnen het nationaal park Utrechtse Heuvelrug is toezicht een belangrijke meerwaarde, met name voor de particuliere eigenaren.

Als succesfactoren voor het functioneren van de parken worden verder genoemd: structureel overleg, aandacht voor samenwerking, integrale benadering, ontwikkelingsmogelijkheden openhouden, bestuurlijk *commitment*, geduld, vrijwilligheid en vertrouwen en gezamenlijk optreden richting overheid.

Uit de analyse van de interviews kunnen enkele suggesties voor vergroten van de meerwaarde ontleend worden. Naast verankering in landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid kan ook aanvullende steun gecreëerd worden door gemeenten en terreinbeherende organisaties te committeren aan de afspraken in het B&I plan (dit gebeurt al in de praktijk maar wordt niet altijd geëffectueerd). Dit vergt een actieve en profilerende rol van voorzitter en secretaris van het overlegorgaan. Daarnaast wordt ook meerwaarde bereikt door het creëren van goedwerkende overlegcircuits waarin samen met andere partijen (bijv. de recreatiesector) concrete resultaten geboekt kunnen worden. Het kwaliteitsaspect wordt genoemd als een van de aspecten aan de hand waarvan de meerwaarde van (het stelsel van) nationale parken kan worden aangetoond.

### **3.3.3 Beschermingsstatus van de parken**

Er zijn fervente voor- en tegenstanders van een ruimtelijke (planologische) verankering van de nationale parken. LNV gaat ervan uit dat de provincies de nationale parken in hun streekplannen en andere relevante beleidsplannen opnemen, maar dit hoeft niet automatisch te leiden tot planologische veiligstelling. De grote terreinbeheerders zijn voorstander van een zekere beschermde status voor nationale parken, zoals in Duitsland en Italië (in dit onderzoek is niet nagegaan hoe een dergelijke beschermde status in het buitenland is georganiseerd). Particuliere grondbezitters wijzen vaak elke kans op planologische schaduwwerking af, ondanks de mogelijke voordelen van bescherming van ook voor hen belangrijke waarden. Er kan zelfs sprake zijn van planschade wanneer de nationale parken een beschermde status krijgen, ook in de directe omgeving van het park. Een beschermde status kan op die manier nadelig worden voor het draagvlak voor de nationale parken.

De suggestie is gedaan dat het Rijk zich zou moeten uitspreken over de gewenste planologische of andere beschermingsstatus voor de parken. Het is daarbij belangrijk om een goed onderscheid te maken tussen bescherming tegen externe bedreigingen of beperkingen opleggen aan interne ontwikkelingen binnen het park. Voor dit laatste biedt het B&I plan een duidelijk kader. Wanneer dit goed wordt verankerd in het provinciale en gemeentelijke beleid is, zo geven respondenten aan, aan extra regulering van interne ontwikkelingen geen behoefte. Een soortgelijke beleidsmatige bescherming tegen externe invloeden kan bereikt worden wanneer de rijksoverheid het belang van de nationale parken goed verankert in haar beleid en duidelijk stelling neemt tegen mogelijke aantastingen. Ook gemeenten en provincies hebben hierbij een verantwoordelijkheid.

### **3.3.4 Kwaliteit van de parken**

Binnen de nationale parken speelt de discussie over kwaliteit op meerdere niveau's. Te weten de kwaliteit van het stelsel van nationale parken, de kwaliteit van de afzonderlijke parken en de kwaliteit (voortgang) van ontwikkelingen binnen nationale parken.



Bij de kwaliteit van het stelsel van nationale parken speelt onder andere de vraag of de belangrijke voor Nederland kenmerkende natuurdoeltypen goed vertegenwoordigd zijn binnen het stelsel van nationale parken. Uit de interviews is gebleken dat met name riviernatuur en waddenzee nog ontbreken binnen het stelsel. In een aantal recente beleidsnota's (zie hoofdstuk 2) wordt hier ook aandacht aan besteed.

Duidelijke (kwaliteits)kaders waar de afzonderlijke nationale parken aan dienen te voldoen ontbreken op dit moment. Zo is niet geformuleerd welke aantastingen van een nationaal park er toe kunnen leiden dat een nationaal park haar status als nationaal park verliest. Respondenten geven aan dat een nationaal park meer moet zijn dan een mooi gebied (want die zijn er meer). Middels kwaliteitscriteria waar nationale parken aan moeten voldoen moeten ze zich kunnen onderscheiden van andere gebieden. Deze kwaliteitscriteria moeten niet alleen opgesteld worden voor de natuurfunctie van de parken, maar ook voor de andere functies (recreatie, educatie en onderzoek) die de parken vervullen.

Respondenten geven aan geen informatie te hebben over de wijze waarop in internationaal verband wordt omgegaan met het begrip kwaliteit. In de Nederlandse literatuur over de nationale parken wordt hieraan vrijwel geen aandacht besteed.

Certificering van parken zou een middel kunnen zijn om kwaliteiten van nationale parken vast te leggen en te toetsen.

Instrumenten om de kwaliteit (voortgang) van ontwikkelingen binnen nationale parken te meten zijn recent ontwikkeld. De geïnterviewde respondenten hebben nog geen ervaring met de recent uitgebrachte zgn. Kwaliteitstoets die in opdracht van LNV en SNP door bureau Arcadis is ontwikkeld en waarmee het functioneren van een park in relatie tot de doelstellingen geëvalueerd kan worden. Bij een aantal respondenten leven twijfels of de kwaliteitstoets voor hen een bruikbaar systeem is. De kwaliteitstoets zal vanaf heden worden gebruikt bij herziening van de B&I plannen. Een aantal respondenten betreurt het dat ze niet bij de ontwikkeling van de kwaliteitstoets zijn betrokken. Op dit moment experimenteren enkele parken met de kwaliteitstoets.

In de kwaliteitstoets kunnen, naar het oordeel van de onderzoekers, alle binnen de nationale parken spelende aspecten aan de orde komen. Het doel van de kwaliteitstoets is duidelijk omschreven (gericht op de interne evaluatie binnen een park). De kwaliteitstoets is niet geschikt voor het verkrijgen van een landelijk beeld over de kwaliteit van (het totaal) van de parken.

De kwaliteitstoets richt zich op de verandering van de kwaliteit binnen een nationaal park in de in beschouwing genomen periode. Zij vergelijkt als het ware de toestand bij de instelling van het nationale park met de toestand op het moment van uitvoeren van de kwaliteitstoets. Een dergelijke evaluatie geeft inzicht in het proces in de in beschouwing genomen periode. Het geeft echter geen inzicht in de kwaliteit van parken ten opzichte van andere parken.

De kwaliteitstoets vergt veel kennis van degene die de kwaliteitstoets invult (hoe beoordeel je bijvoorbeeld voortgang en welke waardering geef je eraan). Daarnaast vraagt de kwaliteitstoets veel inventarisatiegegevens die in veel gevallen niet aanwezig zullen zijn. Een aantal respondenten betwijfelt overigens of kwaliteitscriteria voor

een aantal van de functies die de parken hebben wel nodig zijn. Voor wat betreft natuurkwaliteit kan wat hen betreft worden aangesloten bij de eisen die de subsidievoorwaarden aan de terreinbeheerders opleggen en de doelen die voor de EHS zijn beschreven.

Het ministerie van LNV benadrukt dat de kwaliteitstoets zich verder moet ontwikkelen en dat er eerst ervaring mee moet worden opgedaan. Van belang is dat de doelstellingen van een park vastliggen bij de instelling ervan, dat deze worden uitgewerkt in het B&I plan en dat daaraan vervolgens wordt getoetst.

### **3.3.5 Infrastructuur van de parken**

De ligging van bezoekerscentra is belangrijk voor de profilering van het park; verschillende partijen hebben daar uiteenlopende belangen bij. Zo kan het voor gemeenten aantrekkelijk zijn om een bezoekerscentrum binnen hun grenzen te hebben. Soms is er binnen een park al een bestaand centrum dat opgewaardeerd kan worden of zijn decentrale voorzieningen goed bruikbaar, maar het komt ook voor dat een gemeente uit prestigeoverwegingen een prominent nieuw centrum wil. De keuze voor meerdere (kleinere) centra of steunpunten binnen een park is soms uit nood geboren (financieel, initiatief, draagvlak) maar wordt ook wel doelbewust gemaakt. De 'vorm' van het park speelt daarbij ook een rol (leent het park zich ervoor om een centrale 'entree' te hebben of zijn er meerdere kleinere 'entrees').

Bezoekerscentra zouden volgens veel respondenten meer de uitstraling van het park moeten hebben en minder die van de terreinbeheerder. Een aantal bezoekerscentra wordt echter van 'oudsher' al door de grote terreinbeherende organisaties beheerd. Er is wel begrip voor de noodzaak om mogelijkheden voor eigen profilering van de terreinbeheerders te zoeken binnen dit uitgangspunt. Herkenbaarheid als park zou ook eenheid in producten moeten betekenen (gezamenlijke kaarten, folders etc.). Op dit gebied lopen al initiatieven vanuit het SNP.

Bij de bezoekerscentra speelt, bij de respondenten, het dilemma of deze als zelfstandig doel of als een van de middelen voor voorlichting en educatie gezien moeten worden. Dit heeft niet alleen financiële consequenties maar mogelijk ook grote invloed op de infrastructuur en het functioneren van de parken. Oorspronkelijk ging het rijksbeleid uit van een (centraal) bezoekerscentrum per park, maar daar wordt nu meer genuanceerd over gedacht. De onderzoekers constateren een breder denken over natuureducatie en –communicatie bij de bij de nationale parken betrokken actoren; een bezoekerscentrum wordt meer en meer gezien als één van de mogelijkheden hiervoor, maar niet de enige.

## **4 Opties voor de toekomst**

### **4.1 Het functioneren van het stelsel**

In enkele tientallen jaren is in Nederland een stelsel van nationale parken ontwikkeld als een soort staalkaart van onze belangrijkste natuurgebieden. De parken vormen samen een representatief geachte dwarsdoorsnede van de voor ons land kenmerkende gebiedstypen (fysisch-geografische regio's met hun kenmerkende ecosystemen) en verenigen ieder diverse eigenaren binnen hun grenzen. Het Rijk en de provincies hebben het proces gestimuleerd en gecoördineerd, maar het werk is gedaan door de regionale betrokkenen zelf en de parken zijn geheel op basis van vrijwillige samenwerking ontstaan. In de betrokken regio's is - soms vrij snel, soms op wat langere termijn - draagvlak ontstaan voor het gezamenlijk initiatief en er is nu op veel plaatsen sprake van een gedeeld enthousiasme. Dit is een prestatie van formaat waar de betrokkenen terecht trots op kunnen zijn. Het is goed om hier even bij stil te staan voordat we ingaan op de punten die nog verbeterd kunnen worden.

Het stelsel van parken zoals dit was afgesproken is vrijwel voltooid. Het is nu een goed moment om de situatie te evalueren en besluiten te nemen over consolidatie, functioneren, kwaliteitsverbetering en mogelijk uitbreiding van het stelsel.

Uit de interviews valt ons op dat er nauwelijks inhoudelijke fricties genoemd worden die te maken hebben met doel en belang van de parken en met de noodzaak om functies te combineren. Wel zijn er verschillen in ambities voor de toekomst. Voor het overige hebben vrijwel alle gesignaleerde knelpunten en dilemma's vooral te maken met de rollen, posities en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties in het geheel. Dit is op zich wel begrijpelijk voor een stelsel dat gebaseerd is op vrijwilligheid; het past ook binnen de gangbare cultuur van het poldermodel. Het betekent dat oplossingen vooral gezocht moeten worden in de sfeer van open en constructief overleg, verantwoordelijkheid nemen, heldere afspraken maken en elkaar daarop aanspreken (zie ook Hinssen, 1997).

De eerste vraag waar we tegenaan lopen met het oog op de toekomst is de keuze tussen het model van een sterk en samenhangend landelijk stelsel van parken en het model van een lossere verband van sterke autonome parken. Dit is een vrij fundamentele keuze die naar onze mening eerst gemaakt moet worden voordat de andere vragen aan de orde kunnen komen. De keuze heeft consequenties voor alle betrokkenen en aan beide opties zijn voor- en nadelen verbonden.

De huidige situatie is het best te karakteriseren als een verband van autonome parken, met grote verschillen in ambitieniveau en ontwikkelingsfase. De doelstellingen voor de parken worden breed gedragen maar er is nog geen duidelijke gemeenschappelijke uitstraling. Door het SNP zijn al diverse initiatieven genomen op het gebied van informatievoorziening, kwaliteitszorg, onderlinge afstemming en profilering. Wij bevelen aan om deze gecoördineerde ontwikkeling door het SNP voor een aantal aspecten verder te versterken, en het primaat voor de toekomst dus minder bij de individuele Parken te leggen. Nu vrijwel alle parken de oprichtingsfase

voorbij zijn lijkt er ook bij een aantal voorzitters en secretarissen meer bereidheid om actief aan het SNP deel te nemen. Dit biedt mogelijkheden om gezamenlijk afspraken te maken.

Bij een eerste bespreking van dit punt tijdens de workshop bleek dat betrokkenen een sterke voorkeur hebben voor zowel een sterk stelsel als sterke parken. Het stelsel moet gedragen worden door goed functionerende parken en de parken moeten een sterk stelsel ook verdienen en mogelijk maken. Het moet dus gaan om een sterk stelsel door sterke parken, met hoge onderlinge betrokkenheid.

De onderzoekers zijn van mening dat een grotere rol voor het SNP noodzakelijk is om het stelsel van parken meer op de kaart te zetten (de individuele parken staan veelal al op de kaart).

#### **4.1.1 Rollen en verantwoordelijkheden van de overheden**

Het stelsel van nationale parken komt voort uit internationale afspraken die door Nederland zijn onderschreven. Dit legt naar het oordeel van de onderzoekers een duidelijke verantwoordelijkheid op de rijksoverheid om het stelsel van nationale parken te faciliteren. Het gaat daarbij niet alleen om de ontwikkeling van de parken, maar ook om de kwaliteit en het duurzaam functioneren van het stelsel. Beleidsmatige verankering, financiële ondersteuning en bescherming tegen negatieve invloeden zijn daarin enkele kernwoorden. Vanuit dezelfde kernwoorden mag overigens ook medeverantwoordelijkheid van provincies en gemeenten verwacht worden.

De blijvende betrokkenheid van de rijksoverheid zal naar onze mening het best gewaarborgd zijn bij een sterk en samenhangend landelijk stelsel van parken. De rijksoverheid heeft daarmee een goed aanspreekpunt en is ook binnen het (sterke) SNP vertegenwoordigd. Het concept van een sterk stelsel van nationale parken straalt ambitie uit en past goed bij de aspiraties voor de Ecologische Hoofdstructuur en de doorwerking op Europees niveau in Natura 2000. Het ministerie moet trots kunnen zijn op haar (stelsel van) parken en moet dit ook politiek (nationaal en internationaal) en maatschappelijk uitdragen. Om dit te bereiken is een gedeelde ambitie en visie op de toekomst van alle betrokkenen nodig waarbij LNV volgens vele respondenten het voortouw zou moeten nemen. De onderzoekers zijn van mening dat het juist een uitdaging zou moeten zijn voor het SNP om haar overkoepelende rol hiermee te profileren.

In de workshop werd opgemerkt dat het vooral belangrijk is de verantwoordelijkheid voor het stelsel te laten doordringen tot de beleidstop. De aanwezigheid van LNV binnen het SNP is, zo is in het verleden gebleken, daar onvoldoende garantie voor. De aandacht van de LNV-beleidstop moet gedeeld worden met vele andere onderwerpen op het gebied van natuur en groene ruimte. Naast een sterke uitstraling van het stelsel en een gecoördineerde aanpak is het gewenst om de bestuurlijke ervaring van SNP-leden te gebruiken om (het stelsel van) de nationale parken bij het Rijk op de agenda te houden.

Wanneer het stelsel van de nationale parken goed functioneert en maatschappelijk gedragen wordt vormt dit een goede basis om de nodige beleidsmatige en politieke aandacht op te eisen.

De betrokkenheid van de provincies bij de nationale parken zal ook toenemen naarmate de parken 'beter op de kaart staan'. Zij zullen zich in eerste instantie vooral richten op de 'eigen' parken en leveren onder meer via de secretarissen een bijdrage aan het goed functioneren van de parken.

Daarnaast is zeker voor provinciale bestuurders ook de landelijke uitstraling van het stelsel van parken van belang. Beslissingen over structurele ondersteuning van parken binnen een provincie zijn wellicht makkelijker te nemen wanneer het deel uitmaakt van een sterk landelijk stelsel met een coördinatie- en financieringsstructuur waarin alle betrokken provincies en het ministerie van LNV ieder hun rol spelen. Deze rollen (DI-akkoord) zijn voor een aantal respondenten niet helder. Het is wenselijk om de rollen van de betrokken overheden helder te communiceren en waar nodig te herijken. Dit zou in eerste instantie door het SNP geagendeerd moeten worden in overleg met LNV en provincies (IPO).

De (dubbel)rol van de secretarissen, met de provincies als werkgever en vaak als drijvende kracht achter de overlegorganen zou eveneens (binnen SNP verband of binnen de overlegorganen) aan de orde moeten komen. Met name in een situatie waarin overlegorganen en provincies niet op een lijn zitten kunnen knelpunten ontstaan. Overigens zijn de onderzoekers van mening dat de twee belangrijke rollen (drijvende kracht achter het overlegorgaan en schakel naar provinciaal beleid) die een secretaris vervult een sterke succesfactor is.

Gemeenten vervullen met name een rol binnen de nationale parken die binnen hun gemeentegrenzen liggen. In de praktijk blijken gemeenten 'af te haken' binnen de overlegorganen wanneer de parken in 'rustiger vaarwater' komen. Gemeenten kunnen actief bij de parken betrokken blijven door binnen de gemeenteraad draagvlak te creëren voor het B&I plan. De (voorzitters en secretarissen van de) overlegorganen kunnen hier een actieve rol in vervullen (in een aantal gevallen gebeurt dit ook). Het overlegorgaan (voorzitter en secretaris) kan een gemeente ook actief betrokken houden door te reageren op, voor het park, ongewenste ontwikkelingen die binnen een gemeente plaatsvinden. Dit zal gemakkelijker gaan wanneer een gemeente zich achter het B&I plan heeft geschaard. Ook een gemeente zal zich meer betrokken voelen bij een nationaal park als dit park 'goed op de kaart staat'.

Ook voor de verankering van de nationale parken in het beleid is extra aandacht nodig. De gemaakte afspraken op dit punt moeten (opnieuw) helder worden gecommuniceerd en nagekomen (uit dit onderzoek is niet naar voren gekomen of deze afspraken ook moeten worden herzien). Het Rijk, de provincies en de betrokken gemeenten hebben daarin ieder hun eigen rol. Het is aan het SNP en de overlegorganen om de verschillende overheden ook op die rol te wijzen.

### **4.1.2 Status en werkwijze van het SNP**

Om haar coördinerende en stimulerende rol goed te kunnen vervullen is ons inziens een slagvaardig SNP met voldoende werkkraft nodig. Dit is nu nog onvoldoende het geval. Het SNP moet zich volgens veel respondenten vooral richten op zaken van overkoepelend belang, zoals juridische bescherming, kwaliteitsbewaking, beleidsbeïnvloeding, financiering en belangenbehartiging van de parken. Daarnaast is er behoefte aan uitwisseling van ervaringen en van elkaar leren. Een sterk SNP kan een helder aanspreekpunt voor het Rijk zijn. Op dit moment overleggen parken vaak individueel met het Rijk.

De huidige lijn binnen het SNP van onderlinge coördinatie en gezamenlijke belangenbehartiging begint zijn vruchten af te werpen en verdient krachtige voortzetting. Het stelsel van nationale parken staat echter nog niet prominent op de kaart. Samen met Rijk en provincies zou het SNP een visie op de essentie en uitstraling van het Nederlandse stelsel van parken moeten ontwikkelen en uitdragen. Het SNP kan alleen functioneren met een actieve steun en betrokkenheid van alle parken. Niet alle parken zijn op dit moment actief bij het SNP betrokken en niet alle SNP besluiten worden gerespecteerd. Nu de meeste parken van de oprichtingsfase in de uitvoeringsfase komen ontstaat er mogelijk ook meer tijd bij voorzitters en secretarissen om actief aan het SNP bij te dragen (een aantal respondenten geeft dit ook aan).

Besluiten die binnen het SNP genomen worden moeten ook door de individuele parken worden gerespecteerd. Uiteraard kan binnen SNP verband ook worden geleerd van (voorloper) ervaringen binnen individuele parken.

Een keuze voor een sterker SNP betekent naar het oordeel van de onderzoekers:

- extra inzet van capaciteit binnen het SNP
- acceptatie van besluiten die binnen SNP-verband genomen zijn door alle parken
- een actieve rol van voorzitters en secretarissen om SNP besluiten binnen hun parken uit te dragen
- een duidelijke selectie van onderwerpen die in SNP verband worden besproken en onderwerpen die op park-niveau worden besproken
- slagvaardig handelen n.a.v. problemen waar individuele (voorloper)parken mee kampen en die voor alle parken van belang zijn (dit betekent ook een overleg en besluitstructuur waarin snel op zaken kan worden ingespeeld).

Onderwerpen die, naar het oordeel van de onderzoekers, de komende tijd op de agenda van het SNP moeten komen zijn o.a:

- De positie van het SNP ten opzichte van de individuele parken
- Inzet (en financiering) van extra capaciteit binnen het SNP
- De toekomst van het stelsel van parken (grotere parken, nieuwe parken etc.)
- De uitstraling van het stelsel van nationale parken
- De rol van het SNP in bestuurlijke belangenbehartiging.
- De DI-impuls en de gevolgen daarvan voor de secretariaten van de parken

- De taakverdeling tussen de grote terreinbeheerders en het IVN daar waar het gaat over voorlichting en educatie
- Bezoekerscentra (financiering, rol van bezoekerscentra, landelijke profilering)
- Ervaringen met de kwaliteitstoets en het verder uitwerken van het begrip kwaliteit binnen het stelsel van nationale parken.
- De rol van het SNP in het zoeken naar nieuwe financieringsbronnen voor nationale parken.

In de discussie over de bovenstaande onderwerpen speelt het Rijk ook een duidelijke rol. De rijksoverheid is vertegenwoordigd in het SNP en zit daarmee direct aan tafel. Zowel de individuele parken als het Rijk hebben belang bij een goed functionerend stelsel van nationale parken. Beide zullen daarin hun verantwoordelijkheden moeten nemen.

Het SNP moet naar het oordeel van de onderzoekers, nog meer dan voorheen een platform worden waarbinnen ervaringen kunnen worden uitgewisseld (kennismakelaar). De 'nieuwere' parken, kunnen ons inziens, veel leren van ervaringen opgedaan in de oudere parken. Er zijn al veel praktische initiatieven genomen in de gezamenlijke informatievoorziening; de onderlinge uitwisseling van kennis kan daar nog een dimensie aan toevoegen.

Bij de bepaling van de positie van het SNP ten opzichte van de individuele parken speelt de vraag welke besluiten in SNP verband genomen worden en welke op parken niveau. Een eenduidig antwoord op deze vraag is niet te geven en hangt ook samen met de status die het SNP zowel binnen het totaal van nationale parken als naar buiten ambieert en heeft. *Commitment* (aanwezigheid bij besluitvorming, actieve bijdrage en acceptatie van besluiten) van individuele parken aan het SNP is een belangrijke voorwaarde.

Uit dit onderzoek is niet gebleken of het SNP ook een formeel juridische status dient te verkrijgen. Een aantal respondenten noemt in dit kader argumenten zoals die ook voor de (overlegorganen van) individuele parken zijn genoemd (zie paragraaf 3.1.3). Indien het SNP meer taken krijgt op het gebied van het verwerven en beheeren van financiële middelen wordt de discussie rond een formele status belangrijker.

Inzet van extra capaciteit binnen het SNP kan in de vorm van extra inzet van voorzitters en secretarissen in SNP verband (kunnen ze die extra inzet leveren?) of door aantrekken van extra capaciteit elders. Het is zowel in het belang van de (rijks)overheid als van de individuele parken dat er een slagvaardig SNP is. Beide partijen hebben een verantwoordelijkheid is de financiering van deze extra capaciteit. Wellicht kan voor huisvesting en faciliteiten aansluiting gezocht worden bij andere landelijk opererende organisaties, bij een provincie of bij het IPO; dit vergt nader onderzoek.

Met namen op het punt van de gewenste toekomst voor het stelsel van nationale parken ligt er ook een verantwoordelijkheid bij de rijksoverheid om samen met het SNP een gedeelde visie op dit punt neer te leggen. De rijksoverheid heeft op dit punt ons inziens al duidelijke openingen voor een discussie geboden (SGR 2 en VIJNO). Beide nota's zijn geen beleid geworden, maar het in de nota's gestelde geeft wel aan dat de rijksoverheid ambities heeft met het stelsel van nationale parken. Ons inziens

zou het SNP deze ambities verder moeten oppakken en uitwerken en de consequenties ervan in beeld moeten brengen.

Aan de uitstraling van het stelsel van nationale parken is binnen SNP verband al het nodige gebeurd. Het onderwerp is daarmee echter nog niet afgerond. Externe communicatie en profilering zijn zaken van strategisch belang waarvoor binnen het park het overlegorgaan zelf het aanspreekpunt moet zijn. Daarnaast zou het SNP samen met Rijk en provincies een gedeelde ambitie en visie moeten hebben voor de gewenste uitstraling van het stelsel van nationale parken. Dit zou moeten uitmonden in heldere afspraken en gecoördineerde initiatieven voor promotie en public relations van het stelsel en de parken afzonderlijk. Aspecten die de komende tijd nog aandacht verdienen zijn de uitvoering van de genomen besluiten binnen de individuele parken (logo's, bezoekerscentra etc.) de uitstraling van het stelsel in internationaal verband en de afstemming met de grote terreinbeheerders.

Respondenten geven aan dat het SNP nog onvoldoende invloed op bestuurlijke circuits heeft kunnen uitoefenen. In potentie heeft het SNP, met onafhankelijke voorzitters met grote bestuurlijke netwerken, voldoende mogelijkheden om invloed uit te oefenen binnen bestuurlijke circuits. Binnen het SNP moet hier, naar het oordeel van de onderzoekers, meer aandacht aan besteed worden.

De gevolgen van de DI-impuls voor de nationale parken zijn niet voor iedereen duidelijk. Deze onduidelijkheid leidt er toe dat verantwoordelijkheden niet genomen worden en er taken blijven liggen. Alleen wanneer verantwoordelijkheden helder zijn geformuleerd en daar overeenstemming over is, kunnen mensen op hun verantwoordelijkheden worden gewezen. De gevolgen van de DI-impuls voor de nationale parken zouden daarom binnen het SNP opnieuw aan de orde moeten komen.

Ook zou het SNP initiatieven moeten ontplooiën voor het werven van (ook internationale) fondsen en sponsors, in aanvulling op de activiteiten van de individuele parken. Voor sommige parken geldt dat zij heel goed zelf hun fondsenwerving zouden kunnen verzorgen, maar dit biedt geen soelaas voor de andere parken en voor het stelsel als geheel.

Daarnaast zullen alle parken profijt hebben van goede afspraken op landelijk niveau met de grote terreinbeheerders en met overkoepelende organisaties zoals IVN, ANWB, TRN en Recron.

Tijdens de workshop werd ervoor gepleit om ook expliciet betrokkenheid van de grote gemeenten en van het bedrijfsleven te vragen. Het initiatief hiervoor zal in eerste instantie bij de individuele parken (overlegorganen) liggen. Ervaringen op dit gebied kunnen uiteraard binnen het SNP aan de orde komen. Ook werd benadrukt dat 'de kassa nu nog vaak aan de verkeerde kant staat'.

#### **4.1.3 Rol en positie van de overlegorganen**

De meeste parken (overlegorganen) hebben op dit moment geen formeel juridische status of rechtspersoonlijkheid (enkele parken hebben wel een stichting opgericht). Respondenten antwoorden verdeeld op de vraag of de overlegorganen een juridische status of rechtspersoonlijkheid moeten hebben.



Een van de voordelen van een dergelijke status is dat overlegorganen voor financiële transacties niet meer zijn aangewezen op hun provincie of op andere organisaties. Daarnaast is de rechtspersoonlijkheid van belang om te kunnen optreden als belanghebbende namens het park in juridische procedures en kan de juridische status ook van belang zijn voor mogelijkheden om subsidies en andere fondsen te kunnen werven. Op dit moment verloopt het binnenhalen van subsidies of fondsen vaak via de terreinbeheerder die gronden heeft binnen het park. Een formele status van het overlegorgaan geeft het park een sterkere profilering naar buiten toe en een onafhankelijker positie ten opzichte van de terreinbeheerders en de betrokken provincie. Met name bij de terreinbeheerders bestaat twijfel over een formele status van de overlegorganen. Het gaat daarbij onder meer over de vraag hoe een dergelijke formele status zich verhoudt tot de zeggenschap (status) van de terreinbeherende organisaties. Overigens zijn in een aantal parken goede ervaringen met het aanvragen van subsidies via de terreinbeherende organisaties of provincies.

Het is raadzaam de ontwikkelingen binnen individuele parken op dit punt als SNP te blijven volgen. Binnen dit onderzoek is niet onderzocht welke rechtsvorm de meest geschikte vorm zou zijn indien overlegorganen zouden besluiten een rechtspersoonlijkheid te worden. Deze materie vergt nog nader onderzoek.

De beleidsmatige status van een park hangt vooral af van de verankering binnen het beleid van de verschillende overheden en de bereidheid om hieruit consequenties te trekken. De overlegorganen (met name de voorzitter en secretaris) spelen een belangrijke rol in het mobiliseren van bestuurlijke betrokkenheid. Zij kunnen dit doen door de (beheer) activiteiten binnen een park actief uit te dragen en door bijvoorbeeld in gemeenteraden draagvlak voor (beheer) activiteiten te verwerven. Een andere wijze om dit te realiseren is de besluitvorming in de overlegorganen voor alle partijen (ook gemeenten en provincie) interessant te houden. Dit vergt een duidelijke visie op de ontwikkeling van het park van de voorzitter en het vermogen de juiste onderwerpen op het juiste tijdstip op de agenda te zetten.

De betrokkenheid van mensen (met name gemeenten en provincies) binnen het overlegorgaan is een punt van zorg. Na afronding van de oprichtingsfase neemt in een aantal parken de betrokkenheid af. Binnen het overlegorgaan zijn impulsen nodig om de leden van het overlegorgaan betrokken te houden. Een overlegorgaan zou zich in die fase meer naar buiten kunnen richten. Het gaat dan om aspecten als bestuurlijke verankering van het park-beleid en het zoeken naar aanvullende financiering. Een andere optie is extra aandacht voor het uitvoeren van (extra) projecten, eventueel gefinancierd vanuit aanvullende financiering of extra aandacht voor bepaalde thema's die binnen het park spelen. Ten slotte kan het wenselijk zijn de samenstelling van de overlegorganen te wijzigen na de oprichtingsfase. Door het overlegorgaan te verkleinen kan mogelijk slagvaardiger worden opgetreden. Er kunnen ook 'onafhankelijke' mensen aan het overlegorgaan worden toegevoegd die zich richten op een aantal specifieke aspecten van het park (bijvoorbeeld de kwaliteit van het park).

De overlegorganen spelen een onmisbare rol in het werven en mobiliseren van draagvlak voor het park in hun regio. Succes of falen hangt in sterke mate af van de

kwaliteiten van voorzitter en secretaris en hun onderlinge samenwerking. Binnen de overlegorganen hebben zij de belangrijke taak om bij vaak nog gevoelige verhoudingen de ontwikkelingsprocessen in goede banen te leiden. Hiervoor is een zekere autonomie in eigen huis nodig die kan botsen met een sterkere coördinerende rol voor het SNP (een taakverdeling waarin SNP kaders stelt en daarbinnen ruimte laat voor invulling door individuele parken lijkt voor de hand te liggen). In de discussie rondom de status van het SNP ten opzichte van de individuele parken dient dit een punt van aandacht te zijn.

Binnen de individuele parken speelt ook de behoefte aan profilering van de grote terreinbeheersers versus de profilering van de individuele parken. De ontwikkelingen in het Drents-Friese Wold en de Utrechtse Heuvelrug tonen aan dat op het gebied van ontsluiting, bebording en profilering vorderingen gemaakt worden op basis van een gezamenlijk ruimtelijk concept. Van dergelijke voorbeelden in de sfeer van “*best practices*” kunnen alle parken profiteren. Het is raadzaam deze ook binnen SNP verband te communiceren.

#### **4.1.4 De positie van de grote terreinbeheerders**

Voor de grote terreinbeherende organisaties is een sterk landelijk stelsel van parken heel aantrekkelijk vanuit het oogpunt van profilering. Recent nog heeft Staatsbosbeheer in Onverwacht Nederland aandacht besteed aan de nationale parken. De wijze waarop de terreinbeheerders zich binnen het stelsel van nationale parken kunnen/moeten profileren vraagt de komende tijd nog de nodige aandacht. De behoefte aan herkenbaarheid van de nationale parken wordt ook door de terreinbeheerders gedeeld; binnen de parken willen ze als terreinbeheerders echter ook herkenbaar blijven. Het lijkt raadzaam om binnen SNP verband afspraken te maken over concrete invulling van die herkenbaarheid op punten als mensen (en kleding van mensen), bebording, producten (folders, uitgezette wandelingen etc.), communicatie en uitstraling van bezoekerscentra.

De bezoekerscentra en de taakverdeling tussen IVN en de terreinbeheerders zijn twee punten waarover op SNP niveau nog verder moet worden gediscussieerd. Deze punten komen later in dit hoofdstuk nog aan de orde.

Terreinbeheerders zijn op twee niveau's bij de parken betrokken; op beheerdersniveau werken ze binnen parken en hebben ze de overlegorganen als aanspreekpunten. Op meer strategisch niveau kunnen binnen het SNP afspraken worden gemaakt. Op strategisch niveau zijn ze bereid de verschillende belangen en mogelijkheden af te wegen en over een aantal zaken concrete afspraken te maken. Het B&I plan vormt de gemeenschappelijke basis voor de uitvoering van het terreinbeheer. Het ligt voor de hand dat de beheerders voor de verdere uitwerking binnen de overlegorganen het voortouw nemen. Zij hebben immers de praktische beheerkennis in huis. Op dit niveau wordt in de praktijk in het algemeen goed samengewerkt.

Zaken van meer strategisch of overkoepelend belang kunnen binnen het overlegorgaan c.q. het SNP aan de orde gesteld worden. Beheerders geven wel aan af en toe tegen 'problemen' aan te lopen die door hun overkoepelende organisaties (binnen SNP verband) zouden moeten worden opgelost. Het gaat daarbij over de hierboven al genoemde punten.

Aspecten die in de nabije toekomst aandacht vragen van zowel de beheerders als de overlegorganen zijn monitoring en evaluatie van het beheer, richtlijnen voor de herziening van het B&I plan en de kwaliteit van de parken.

Tijdens de workshop werd opgemerkt dat de motor voor samenwerking tussen terreinbeheerders onderling en andere bij het park betrokkenen is gelegen in het gezamenlijke beeld over het verwachtingspatroon voor de parken bij gebruikers waarop je zou willen inspelen. Als daarover overeenstemming bestaat ligt het ook meer voor de hand dat je dat gezamenlijk aanbiedt aan het publiek.

#### **4.1.5 Samenwerking met IVN bij voorlichting en educatie**

Voor de rol van het IVN bij voorlichting en educatie is een principeovereenkomst uitgewerkt met het SNP; op basis hiervan wordt de functie voorlichting en educatie per park nader ingevuld. De inhoudelijke aanpak is uitgewerkt in het Basisdocument Voorlichting en Educatie Nationale Parken 2002-2007. Hiermee is de gewenste beleidsmatige duidelijkheid over rol en positie van het IVN in grote mate gerealiseerd. In de uitvoeringspraktijk zal moeten blijken in hoeverre dit ook tegemoetkomt aan de daar levende wensen. Het lijkt raadzaam dit onderwerp de komende tijd regelmatig op de SNP agenda te zetten.

De afstemming tussen IVN en de terreinbeheerders blijft, zowel op landelijk als op het niveau van de individuele parken, een punt van aandacht. Tot op heden zijn de terreinbeheerders en het IVN relatief 'gescheiden' opgetrokken. De terreinbeheerders zijn bijvoorbeeld niet betrokken geweest bij het opstellen van het Basisdocument Voorlichting en Educatie. Door deelname van de grote terreinbeheerders aan het landelijk coördinatorenoverleg van het IVN kan afstemming en samenwerking mogelijk worden verbeterd. Omdat ook de terreinbeheerders de laatste jaren actief hebben ingezet op voorlichting en educatie lijkt er sprake van enige mate van 'concurrentie' op dit onderwerp. Goede afspraken op dit punt zijn daarom noodzakelijk.

De gesignaleerde financiële problemen met betrekking tot de inzet van het IVN zijn nog niet opgelost. IVN, SNP en Rijk moeten om de tafel om het werkpakket van het IVN in overeenstemming te brengen met de financiële middelen.

Als laatste wordt aandacht gevraagd voor de doelen van voorlichting en educatie en de mogelijkheden tot participatie binnen de parken. Het ligt voor de hand dat de IVN-coördinator per park het voortouw neemt voor de verdere uitwerking van dergelijke zaken binnen een werkgroep voorlichting en educatie. Met het oog op het draagvlak is het gewenst hierbij ook ruimte te bieden voor inbreng van anderen en te zorgen voor een goede afstemming met de activiteiten van de terreinbeheerders.

## **4.2 De financieringsstructuur van het stelsel**

### **4.2.1 Algemene financieringsstructuur**

Bij het model van een sterk landelijk stelsel van nationale parken past een financieringsstructuur waarbij de rijksoverheid de kosten voor de basisinfrastructuur voor haar rekening neemt. Naast een basisfinanciering per park zou hier ook de coördinerende en stimulerende rol van het SNP uit gefinancierd moeten worden. Een sterk landelijk stelsel van nationale parken (een sterk SNP) kan worden gerealiseerd door een zwaardere inbreng van voorzitters en secretarissen binnen het SNP of door inzet van extra (externe) capaciteit binnen het SNP.

Een zwaardere inbreng van voorzitters en secretarissen kan worden gerealiseerd door onderwerpen (opdrachten), vanuit het SNP, ter voorbereiding op besluitvorming binnen het SNP, uit te zetten bij individuele parken. Dit gaat in dat geval wel ten koste van de beschikbare tijd die voorzitter en secretaris aan hun 'eigen' park kunnen besteden. Een aantal secretarissen heeft aangegeven nu al te weinig tijd aan de parken te kunnen besteden. Extra inzet van secretarissen voor 'SNP-werkzaamheden' zal daarmee ten koste gaan van de kwaliteit van de desbetreffende parken.

Uiteraard kan ook extra capaciteit worden ingehuurd, maar de vraag is wie daarvoor gaat betalen. Zowel het Rijk als de individuele parken hebben belang bij een goed functionerend stelsel van nationale parken. Het Rijk heeft hierin (internationaal) een verantwoordelijkheid genomen en dient daarvan ook de consequenties te aanvaarden. Aan de andere kant hebben de individuele parken ook belang bij een goed functionerend SNP en kan een goed functionerend SNP de individuele parken ook werk uit handen nemen.

Afhankelijk van de taken die het SNP gaat vervullen moet gezocht worden naar een evenwichtige verdeling tussen Rijk en parken in de financiering. De volgorde van handelen is daarbij als volgt: binnen SNP wordt bediscussieerd welke extra taken het SNP gaat uitvoeren. Per taak wordt bekeken of deze behoort tot de zgn. basisinfrastructuur van de parken of dat deze met name gericht is op het 'ontlasten' van de individuele parken. Op basis daarvan wordt een discussie gevoerd over financiering.

Het bovenstaande kan alleen worden gerealiseerd als gezamenlijk (SNP, individuele parken en Rijk) erkend wordt dat een grotere coördinerende rol voor het SNP van belang is. Bij het alternatieve model van sterke autonome parken ligt het in de rede dat de provincies een relatief zwaardere rol in de basisfinanciering zouden krijgen.

Een nog verdergaande vorm van een sterker SNP kan bestaan uit een situatie waarin het SNP een deel van de gelden die anders direct naar de individuele parken zouden gaan gaat beheren (dit kan overigens ook met additioneel verworven gelden). Het SNP dient in dat geval wel een formele juridische status of rechtspersoonlijkheid te krijgen. De individuele parken zouden dan (deels), op projectbasis, door het SNP gefinancierd kunnen worden. Een voordeel van een dergelijke constructie is een landelijk gecoördineerde inzet van gelden, naar verwachting een grotere betrokkenheid van de individuele parken bij het SNP. Deze grotere betrokkenheid van de individuele parken zal ook doorwerken in de overlegorganen van die parken.

Naast de basisbijdrage door het Rijk blijft structurele medefinanciering vanuit de provincies onmisbaar in de vorm van 0,5 fte secretaris per park. Dit is ook in het belang van de provincies zelf, omdat de secretarissen een belangrijke factor zijn in het goed functioneren van de overlegorganen, en omdat zij kunnen zorgen voor een goede afstemming met en verankering in het provinciaal beleid. Het SNP en LNV moeten provincies, die de gemaakte afspraken over de inzet van 0.5 fte per park niet nakomen, hierop aanspreken.

Sinds enige tijd bestaat de Investeringsregeling Landelijk Gebied (ILG). Via de ILG wordt de invulling van het beleid op regionaal niveau meer overgelaten aan de betrokken provincie. Voor de nationale parken is echter een landelijk aansturing van belang. Het is nog onduidelijk of deze regeling consequenties zal hebben voor de Nationale Parken.

#### **4.2.2 Specifieke wensen en opties**

Naast de structurele basisfinanciering voor het duurzaam functioneren van het stelsel en de parken, zijn aanvullende subsidies en fondsen wenselijk om extra ambities en specifieke thema's te realiseren. Juist het realiseren van extra ambities (bovenop de standaard werkzaamheden) verhoogt het enthousiasme van de betrokkenen en stimuleert hen na te blijven denken over toekomstige ontwikkelingen.

Tijdens de workshop werd gewezen op de behoefte aan aanvullende (reguliere) beheerssubsidies voor taken die specifiek met de nationale parken samen hangen. Zo zijn, naar het oordeel van de terreinbeheerders de subsidiebedragen voor recreatie (doelpakketten recreatie bij Staatsbosbeheer en recreatiebijdrage vanuit het Programma Beheer) onvoldoende om druk bezochte recreatieve terreinen goed te kunnen beheren. Iets soortgelijks geldt voor monitoring en onderzoek.

Incidentele investeringen zoals voor bouw en inrichting van bezoekersvoorzieningen zouden ook vanuit aanvullende subsidies en fondsen kunnen worden gefinancierd. Zowel het SNP als de individuele parken moeten ons inziens in staat zijn om hiervoor zelf actief fondsen te werven bij ministeries (bijv. ook EZ), provincies, gemeenten, Europese Unie en private sponsors. Door het niet structurele karakter van de uitgaven en de koppeling aan concrete doelen of activiteiten zijn hiervoor in principe goede mogelijkheden, zoals ook door diverse parken is aangetoond. Het vergt wel een investering in specifieke kennis en contacten en het constant alert blijven op mogelijkheden die zich aandienen.

Bovendien kan er een spanningsveld zijn tussen de belangen van sponsors en parken (wie betaalt bepaalt). Het SNP zou hierin de grenzen moeten aangeven.

Het bovenstaande laat onverlet dat er in de huidige financieringsstructuur nog onevenwichtigheden bestaan die hiermee niet zijn opgelost, zoals de financiële doorvertaling van de basisafpraak met het IVN en de periodieke herinrichting en exploitatie van de bezoekerscentra. Deze problemen dienen de komende tijd op de SNP agenda te komen en met het Rijk te worden besproken.

Nationale parken maken onderdeel uit van de EHS. Ook binnen nationale parken speelt het probleem dat een deel van de gronden nog moet worden aangekocht of ingericht voor natuur. Binnen de EHS zou, zo geven een aantal respondenten aan, voor wat betreft aankoop of inrichting van gronden de prioriteit binnen de nationale parken gelegd kunnen worden. Een andere manier om extra (financiële) mogelijkheden voor de parken te creëren is het vergroten van de mogelijkheden om subsidies te stapelen. nationale parken zouden in dat verband een speciale status, zoals ook WCL gebieden die hebben, moeten krijgen.

### **4.3 Het functioneren van de parken**

Als laatste vraag moet aan de orde gesteld worden hoe de gewenste samenwerking binnen en tussen de parken het beste gestalte kan krijgen. Het zwaartepunt om hiervoor afspraken te maken ligt op uitvoeringsniveau vooral bij de individuele parken. In de huidige praktijk vormt het werken aan de opstelling en uitvoering van het gezamenlijke B&I plan het belangrijkste kader waarbinnen concrete afspraken worden gemaakt. Daarnaast komen ook andere strategische en uitvoeringszaken binnen de overlegorganen aan de orde. Overlegorganen kunnen doelmatiger en daadkrachtiger functioneren als agendaonderwerpen goed worden voorbereid. De werkgroepen 'onder' de overlegorganen kunnen daarin een goede rol vervullen.

#### **4.3.1 Doelstellingen van de parken**

Er blijken weinig fricties voor te komen tussen de 4 doelstellingen die de nationale parken hebben.

Zonering van de functies natuur en recreatie, als middel om de kwetsbare terreinen te ontzien, werkt in vrijwel alle gevallen goed. De recreatieve functie van de parken zou nog kunnen worden versterkt om daarmee ook het draagvlak voor de nationale parken te vergroten (een aantal respondenten geeft dat aan). De draagkracht van de natuur voor recreatieve druk dient daarbij ons inziens een continue punt van aandacht te zijn. We pleitten daarom voor een goed monitoringssysteem waarmee de negatieve gevolgen van een eventueel teveel aan recreatie snel wordenesignaleerd. Op dit moment ontbreekt het in de (meeste) parken aan een dergelijk systeem. Het SNP zou het voortouw kunnen nemen in het opzetten van kaders/richtlijnen waar een dergelijk systeem aan moet voldoen. De parken kunnen dat vervolgens individueel, op het park toegesneden, uitwerken.

De combinaties natuur - landbouw en natuur - stedelijke functies liggen vaak gevoelig. Binnen de overlegorganen wordt hier in het algemeen zorgvuldig mee omgegaan. Door naar buiten toe draagvlak voor het binnen de parken gevoerde beleid te creëren (bijvoorbeeld bij omliggende gemeenten) kunnen partijen aan het parkenbeleid worden gecommitteerd. Daarmee neemt de kans op conflicten af.

Onderzoek lijkt als doelstelling een ondergeschikte rol te spelen; de begrippen onderzoek, monitoring en evaluatie worden nogal eens door elkaar gebruikt. Over de

concrete invulling van deze doelen bestaat in de praktijk onduidelijkheid. In de rapportage 'Tien jaar Nationale Parken' (LNV, 1996) is aangegeven dat onderzoek vooral is gericht op de praktijk van het beheer, met name op het bereiken van de natuurdoelstelling, op monitoring van het beheer en van recreatieve ontwikkelingen en dergelijke. Onderzoek, monitoring en evaluatie wordt door een groot aantal respondenten wel aan kwaliteit gekoppeld. De ontwikkelde kwaliteitstoets geeft leidraden over wat gemonitord en geëvalueerd moet worden (en welk onderzoek daarvoor nodig is). Binnen de parken is echter nog geen ervaring met de kwaliteitstoets. Ons inziens moeten de doelen voor onderzoek, monitoring en evaluatie nader worden geconcretiseerd in het kader van het denken over kwaliteit (o.a. de kwaliteitstoets). Paragraaf 4.3.4. gaat verder op kwaliteit in.

Het belang van de functie voorlichting en educatie staat niet ter discussie. Er is in een aantal parken wel sprake van enige mate van concurrentie tussen IVN en de grote terreinbeheerders als het gaat over het uitvoeren van de functie voorlichting en educatie. De taakverdeling tussen IVN en de terreinbeheerders en de gewenste aandacht voor de financiering van het IVN zijn in paragraaf 4.1.5 al aan de orde gekomen.

Tijdens overleg met de begeleidingscommissie van dit onderzoek is aandacht gevraagd voor de landschapsfunctie van de nationale parken. De functie landschap komt in de doelstellingen (natuur, recreatie, voorlichting en educatie en onderzoek) niet expliciet aan de orde, maar wordt in een aantal B&I plannen al wel uitgewerkt. In het kader van recente beleidsnota's (onder andere Natuur voor mensen) verdient deze functie mogelijk meer aandacht. Ook de functie cultuurhistorie verdient meer aandacht.

### **4.3.2 Meerwaarde en succesfactoren voor de parken**

Er is een breed besef van de meerwaarde van de parken; dit berust op een groot aantal verschillende zaken. Het natuurbeheer is vaak al goed geregeld; binnen de parken wordt dit nog versterkt door een breder draagvlak en door de gezamenlijke visie en planning voor een groter gebied (waterhuishouding, zonering, faunabeheer). Op het gebied van recreatie en educatie worden veel extra voorzieningen en activiteiten gerealiseerd, waardoor de gebruikswaarde van de parken voor de bezoekers toeneemt.

Goed functionerende regionale netwerken rond de parken kunnen op allerlei manieren voor de verschillende overheden en organisaties een positieve betekenis krijgen. Bovendien bieden ze een goed uitgangspunt voor het park om effectief te kunnen opereren in het werven van projectsubsidies.

Daarnaast zijn draagvlak in en de betrokkenheid van de streek belangrijke succesfactoren voor elk park. Door verankering van de parken in landelijk en provinciaal beleid, maar ook door gerichte acties bij bedreigende ontwikkelingen, kunnen de parken bovendien een zekere beschermingsstatus verwerven (respondenten geven aan dat met name deze verankering nog versterkt kan worden).

Het verdient aanbeveling de meerwaarde van het stelsel en de parken zelfbewust en gecoördineerd uit te dragen naar samenleving, politiek en bestuur. Het SNP zou hierin het voortouw kunnen nemen.

### **4.3.3 Beschermingsstatus van de parken**

Een groot deel van de parken valt al onder een zekere beschermingsstatus op grond van de Flora- en Faunawet en als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur. Het SNP wil faciliterend optreden naar de parken daar waar het gaat om verankering van de parken in het beleid. Ze wil ook pro-actief inbreng leveren in het opstellen van overheidsnota's door een volwaardige overlegpartner te zijn voor LNV.

Voor provincies, gemeenten en waterschappen zou iets soortgelijks moeten gelden bij het opstellen van 'omgevingsplannen' die aan het overlegorgaan kunnen worden voorgelegd. Die vorm van verankering schiet in de praktijk nog tekort.

Naast deze verankering gaat het vooral om de bereidheid van alle betrokkenen om stelling te nemen tegen ongewenste ontwikkelingen die de kwaliteiten van de parken bedreigen. Dit geldt niet alleen voor de terreinbeherende organisaties, de overlegorganen of het SNP; ook gemeente, provincie en LNV moeten gezamenlijk op de bres staan om negatieve ontwikkelingen voor de parken te keren. Als basis voor dergelijke beslissingen zouden kwaliteitscriteria moeten gelden waaraan elk park aan moet voldoen om de status van nationaal park waar te maken.

Een 'formele' beschermingsstatus kan planologische schaduwwerking hebben en die kan nadelig zijn voor het draagvlak voor (en binnen) de parken. Bij de keuze welke status de parken moeten krijgen dient dit aspect meegenomen te worden. Rijk en SNP zouden een discussie over de status moeten starten. Het Rijk heeft daarvoor in de VIJNO en SGR2 al een eerste voorzet voor gegeven (de groene contour), maar beide nota's zijn nog geen beleid geworden.

### **4.3.4 Kwaliteit van de parken**

De nationale parken maken deel uit van de kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur en belichamen daarmee een duidelijke ambitie als het gaat om de kwaliteit van natuur en landschap. Het aspect kwaliteit binnen het stelsel van nationale parken verdient nog aandacht.

Voor het stelsel van nationale parken dient nagegaan te worden of alle voor Nederland kenmerkende natuurdoeltypen voldoende vertegenwoordigd zijn binnen het stelsel van nationale parken. In de nota Natuur voor Mensen wordt een mogelijke uitbreiding van het stelsel van parken genoemd. Direct aan deze vraag gekoppeld is natuurlijk de vraag of de ambitie en de middelen er zijn om het stelsel van nationale parken verder uit te breiden.

Er is behoefte aan duidelijke kaders (kwaliteitseisen) waaraan een nationaal park moet voldoen om haar status als nationaal park ook met trots uit te kunnen dragen. Als stelsel van nationale parken laat je daarmee ook naar de buitenwereld objectief zien dat je iets bijzonders in handen hebt. Heldere kwaliteitscriteria geven, in de ogen van



de onderzoekers, ook houvast om te ageren tegen ongewenste ontwikkelingen die de kwaliteit van een park bedreigen. Een aantal respondenten geeft aan dat het stelsel van nationale parken in kracht zou toenemen als externen de kwaliteit van de nationale parken zouden beoordelen. Daarvoor dienen objectieve toetsingscriteria te worden ontwikkeld, toegesneden op de Nederlandse situatie (uiteraard moet daarbij ook naar de kwaliteit van parken in het buitenland worden gekeken). Het opzetten van een (internationaal?) certificeringssysteem voor de parken wordt in dit kader ook genoemd.

Respondenten wijzen op de noodzaak om de invloed van externe bedreigingen (bijvoorbeeld als gevolg van publiekrechtelijke beslissingen) op de kwaliteit van het park in beeld te brengen. De kwaliteiten die parken hebben moeten dan wel eerst goed omschreven zijn.

De recent uitgebrachte kwaliteitstoets is een eerste aanzet om de kwaliteit van de (afzonderlijke) parken te kunnen beoordelen. De kwaliteitstoets vraagt als input veel monitoringgegevens en kennis over relaties tussen bijvoorbeeld het park en haar omgeving. De kwaliteitstoets benadrukt daarmee het belang van monitoring en onderzoek binnen de nationale parken. Monitoring en onderzoek zou daarom in eerste instantie gericht moeten zijn op het (kunnen) beoordelen van de kwaliteit, in tweede instantie op het verhogen van de kwaliteit. In de praktijk zijn er nog geen ervaringen met het gebruik van de kwaliteitstoets.

De kwaliteitstoets lijkt, naar het oordeel van de onderzoekers, vooral een instrument waarmee de procesvoortgang (de mate van realisatie van gestelde doelen) binnen de parken wordt gemeten. Het geeft daarmee geen totaalinzicht in de daadwerkelijke kwaliteit (natuur, recreatie, etc.) van de parken.

Aan de hand van de kwaliteitstoets kan, naar het oordeel van de onderzoekers, geen totaalbeeld worden gegeven van de kwaliteit van het stelsel van nationale parken in Nederland.

Het is van belang duidelijk te krijgen waar beoordeling van de kwaliteit van de nationale parken zich (in de toekomst) op moet richten. De kwaliteitstoets beoordeelt de procesvoortgang binnen de afzonderlijke parken. Respondenten geven aan ook belang te hechten aan een oordeel over de kwaliteit van natuur binnen de parken (los van de doelstellingen die voor de parken gesteld zijn) en de kwaliteit van het stelsel van parken als geheel.

Tenslotte komt ook het ambitieniveau weer aan de orde; streef je binnen de parken naar het behoud van de bestaande kwaliteit of ligt de ambitie in het verhogen van de kwaliteit? Onder meer in de nota *Natuur voor Mensen* geeft de rijksoverheid aan de kwaliteit van het stelsel van nationale parken te willen verbeteren.

De discussie rond de kwaliteit van de nationale parken hangt uiteraard samen met de beschikbare middelen en het beschermingsregime dat je in de parken wilt hanteren.

### **4.3.5 Infrastructuur van de parken**

Ontsluiting en bebording van parken en de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan een centrum voor educatie (bezoekerscentrum) zijn in een aantal parken nog belangrijke aandachtspunten.

Bij de ontsluiting en bebording gaat het over vraagstukken als waar komen ingangen van de parken en hoe profileren de verschillende beheerders zich met bebording. Beide vragen hebben te maken met de wijze waarop betrokken partijen zich kunnen/mogen profileren binnen het nationale park.

Bij de uitwerking en invulling van de centrumfunctie voor educatie (het bezoekerscentrum) speelt ook het vraagstuk van de profilering van het park en de direct bij het bezoekerscentrum betrokken partijen (gemeente, terreinbeheerder).

Een aantal bezoekerscentra die nu de functie bezoekerscentrum voor het nationale park hebben waren in het verleden (voor de instelling van de nationale parken) bezoekerscentra van de terreinbeheerder. De inrichting van die centra is nu vaak nog op de profilering van de terreinbeheerder (en mindere op de profilering van het nationale park) ingericht. De exploitatie van de bezoekerscentra is ook nu nog in handen van de terreinbeheerders. Zij draaien daarmee op voor het grootste deel van de kosten van een centrum. Binnen het nationale parken budget is wel geld beschikbaar voor de inrichting en exploitatie van de bezoekerscentra, maar respondenten geven aan dat dat te weinig is.

De onderzoekers bevelen aan onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden om de exploitatie van bezoekerscentra meer te koppelen aan het park (en tegelijkertijd meer los te koppelen van de terreinbeheerders). De exploitatiekosten van het centrum drukken daardoor minder op de terreinbeheerder die het centrum nu beheert. Tevens kan het leiden tot een meer prominente profilering van het nationale park in het centrum met daarbij uiteraard aandacht voor de bij het park betrokken actoren (terreinbeheerders, IVN, omliggende gemeenten etc.).

Het is niet voor alle respondenten duidelijk of de inrichting en exploitatie van een bezoekerscentrum nu een doel op zich is of dat het als een van de mogelijke middelen moet worden gezien om invulling te geven aan de functie voorlichting en educatie. Daar waar het Rijk een bezoekerscentrum in het begin als een doel zag, legt ze nu meer het accent op de rol van het bezoekerscentrum als onderdeel van de educatieve functie van het park. Het is gewenst om voor dit vraagstuk een acceptabele modus te vinden waardoor de druk op de onderhandelingen tussen partijen (inrichting en exploitatie van de centra) kan verminderen. Aangezien dit vraagstuk zich bij meerdere parken voordoet zou het SNP in deze discussie het voortouw moeten nemen. De oplossingen die nu binnen de parken ontwikkeld worden (samenwerking met recreatieondernemers, steunpunten bij VVV kantoren, meerdere kleinere [onbemenste] bezoekerscentra; Drents-Friese Wold en Utrechtse Heuvelrug) zouden model kunnen staan bij pogingen om op centraal niveau afspraken te maken.

Uiteraard kunnen de afzonderlijke bezoekerscentra ook worden gebruikt voor profilering van het stelsel van nationale parken. De onderzoekers hebben de indruk dat de samenwerking tussen bezoekerscentra verder kan worden uitgebouwd.

Initiatieven voor thematische samenwerking (tussen bezoekerscentra van de verschillende parken) zouden door SNP of overlegorganen gestimuleerd en gestuurd kunnen worden door het inzetten van daarvoor gelabelde projectbudgetten. Tevens kan gedacht worden aan 'rondreizende exposities' die achtereenvolgens in meerdere centra worden geëxposeerd.

Op overkoepelend niveau (SNP, LNV) speelt de vraag welke kwaliteitscriteria moeten gelden voor bezoekerscentra en steunpunten en hoe deze geëvalueerd kunnen worden.

De parken de Hoge Veluwe en Veluwezoom maken geen deel uit van het stelsel van nationale parken in Nederland. Toch spelen deze parken een belangrijke rol bij de profilering van de nationale parken in Nederland (met name het nationaal park de Hoge Veluwe geniet internationaal grote bekendheid). In een aantal beleidsnota's wordt gesproken over het verkennen van de mogelijkheden om de Veluwe onder het stelsel van nationale parken te brengen.



## 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies puntsgewijs weergegeven. Bij de beschrijving van de conclusies wordt de paragraafindeling, zoals die in de hoofdstukken 3 en 4 is gehanteerd, gevolgd. De aanbevelingen volgen na de conclusies en zijn kort en bondig weergegeven (voor nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4). De aanbevelingen zijn, waar mogelijk, ingedeeld naar de betrokken actoren waarop ze van toepassing zijn. Deze indeling is enigszins arbitrair omdat aanbevelingen vaak op meerdere actoren van toepassing zijn. Bij het beschrijven van de aanbevelingen is eveneens de indeling die in de hoofdstukken 3 en 4 is gehanteerd gevolgd.

### 5.1 Conclusies

#### 5.1.1 Het functioneren van het stelsel

- Naar verwachting wordt in 2004 het beoogde stelsel van Nationale Parken voltooid. Er is reden tot voldoening over de behaalde resultaten, maar daarmee zijn de betrokken actoren niet klaar. Er moeten keuzen gemaakt worden voor de toekomst over o.a. consolidatie, functioneren, kwaliteitsverbetering en mogelijke uitbreiding van het stelsel van nationale parken.
- Gesignaleerde knelpunten binnen (het stelsel van) nationale parken hangen vrijwel altijd samen met rollen, posities en verantwoordelijkheden van betrokkenen.
- Een groot deel van de te maken keuzen voor de toekomst liggen op het overkoepelende parken niveau (het SNP). Tegelijkertijd kunnen we concluderen dat de capaciteit van (het dagelijks bestuur van het) SNP om problemen aan te pakken en toekomstige keuzen ter besluitvorming voor te bereiden op dit moment beperkt is.
- Het *commitment* van de afzonderlijke nationale parken aan het SNP is niet optimaal. Een aantal parken is niet actief betrokken in het SNP.
- Uit de interviews en de gehouden workshop blijkt dat een sterk stelsel van nationale parken het beste kan worden gerealiseerd en gecontinueerd door een combinatie van goed functionerende en succesvolle parken met een sterk SNP.
- De internationale context waarbinnen de Nederlandse parken functioneren krijgt op dit moment weinig aandacht. Als belangrijke aandachtspunten worden in dit kader kwaliteit (criteria), organisatievorm en beschermingsstatus genoemd.
- De rijksoverheid is de centrale actor in het landelijke sturingsmodel van de nationale parken. In strategisch opzicht voldoet zij niet aan de hoge verwachtingen van de andere actoren. Provincies en gemeenten maken hun medeverantwoordelijkheid voor de parken niet altijd waar.

- Er is op veel terreinen behoefte aan een sterke coördinerende en stimulerende rol voor het SNP. Zij wordt hiertoe echter onvoldoende in staat gesteld. Om effectief te kunnen opereren zijn vier zaken van belang:
  - een slagvaardig dagelijks bestuur;
  - deskundige ondersteuning door een klein bureau;
  - een stevig draagvlak bij alle parken;
  - een heldere taakverdeling met de overlegorganen.
- Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen of een formele juridische status of rechtspersoonlijkheid voor het SNP ook wenselijk is. In een situatie waarin gekozen wordt voor een sterk coördinerend SNP die middels projectsubsidies de parken aanstuurt is een formele juridische status of rechtspersoonlijkheid wenselijk. Een dergelijke status is mogelijk ook wenselijk wanneer het SNP additionele middelen (fondsen, subsidies) voor de parken gaat werven. Het ligt niet voor de hand dat het SNP het voortouw neemt in het ageren tegen ongewenste ontwikkelingen binnen de nationale parken (het voortouw daarvoor ligt meer bij de individuele parken). Vanuit dat oogpunt is een juridische status voor het SNP niet noodzakelijk.
- Het overlegorgaan is de spin in het web op regionaal niveau, waarbij voorzitter en secretaris een sleutelpositie hebben. Nu de parken in een nieuwe fase komen is het een goed moment voor reflectie op samenstelling en functioneren van de overlegorganen. Een belangrijke uitdaging is om de parken vitaal en actief te houden. Uitwisseling van kennis en ervaringen tussen de parken is daarbij een goede strategie.
- Voor het extern functioneren van de overlegorganen kan een juridische status iets toevoegen, maar het is slechts één van de factoren. Respondenten antwoorden verdeeld op de vraag of een overlegorgaan een formele juridische status moet hebben. Een formele juridische status kan een zekere financiële onafhankelijkheid van provincies en terreinbeheerders waarborgen, het kan van belang zijn bij het voeren van juridische procedures en voor de mogelijkheden subsidies en fondsen te werven.
- De grote terreinbeheerders leveren een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit en het functioneren van de parken. Zij hebben een voorkeur om op landelijk niveau afspraken te maken over de strategische aspecten van samenwerking (o.a. profilering en afstemming van werkzaamheden met het IVN) binnen de parken. Zij hebben behoefte aan een duidelijke uitstraling op basis van een gedeelde visie van wat je met de parken wilt bereiken.
- Het IVN speelt een belangrijke rol in coördinatie, programmering en deskundigheidsbevordering op het gebied van voorlichting en educatie. Haar positie is in beleidsmatige zin verduidelijkt, maar de volledige financiële dekking voor de gewenste inzet moet nog gevonden worden. Op uitvoeringsniveau is blijvende aandacht gewenst voor de afstemming met anderen, met name de terreinbeheerders.

### **5.1.2 De financieringsstructuur van het stelsel**

- De eerste verantwoordelijkheid voor de basisfinanciering van het stelsel van nationale parken, inclusief een coördinerende en stimulerende rol voor het SNP, ligt bij de rijksoverheid. Een aantal respondenten geeft aan dat het niet duidelijk is wat nu precies voor die basisfinanciering gedaan moet worden. In het B&I plan en de daaruit voortkomende voortschrijdende meerjarenprogramma's is beschreven welke activiteiten binnen de basisfinanciering kunnen worden uitgevoerd. De in het beheer- en inrichtingsplan beschreven ambities gaan echter veelal verder dan de beschikbare financiën (er wordt vaak een prioritering in projecten aangebracht en er staan projecten op de wachtlijst). Voor voorlichting en educatie vormt het Basisdocument Voorlichting & Educatie Nationale Parken 2002-2007 (IVN, 2002) een goede basis. Voor de functies recreatie en onderzoek (monitoring en evaluatie) zijn er weinig handvatten op basis waarvan een 'pakket' kan worden samengesteld dat onder de basisfinanciering zou moeten vallen.
- De huidige rijksbijdrage verschilt enigszins per park, op grond van de adviezen die de VCNP bij de instelling van de parken heeft geformuleerd. Deze adviezen kunnen als uitgangspunt dienen voor de nadere afbakening van de basisfinanciering voor de toekomst.
- Met name op het punt van de financiering van (de exploitatie van) bezoekerscentra en het IVN liggen nog knelpunten.
- Rijk en SNP moeten, indien besloten wordt het SNP te versterken, gezamenlijk tot een akkoord komen over de financiering van deze extra capaciteit.
- De provincies hebben een structurele en essentiële verantwoordelijkheid voor de financiering van 0,5 fte secretaris per park, inclusief administratieve ondersteuning. Dit moet een garantie bieden voor het duurzaam voortbestaan van het stelsel op basisniveau, dus inclusief indexering van loon- en prijsstijgingen. De in het DI-akkoord gemaakte afspraken hierover worden niet door alle provincies nagekomen.
- Om de extra ambities van een kwalitatief hoogwaardig stelsel van parken waar te maken is aanvullende financiering nodig.
- Afhankelijk van de invulling van de rol die een versterkt SNP krijgt is het een optie om het SNP een rol te geven bij een (landelijk) gecoördineerde inzet van gelden. Hierbij kan het gaan om de opzet en inrichting van bezoekerscentra (op dit moment zijn de bezoekerscentra veelal in beheer bij de terreinbeheerders die daarvoor een financiële bijdrage krijgen van LNV), in een meer verdergaande vorm kan het ook gaan over gecoördineerde inzet van reguliere beheersgelden.

### **5.1.3 Het functioneren van de parken**

- Uit de interviews blijkt dat er nauwelijks inhoudelijke fricties genoemd worden die te maken hebben met de doelen en het belang van de parken en de noodzaak om functies te combineren.
- De beheer- en inrichtingsplannen vormen een goede basis voor het functioneren van de parken. De vier doelstellingen worden breed gedragen. Natuur en

recreatie geven weinig problemen bij de uitvoering. Bij voorlichting en educatie is de financiering nog een belangrijk punt van aandacht en vergt de taakverdeling (IVN en terreinbeheerders) blijvend aandacht. De doelstelling onderzoek speelt binnen de parken een ondergeschikte rol.

- De combinaties natuur - landbouw en natuur - stedelijke functies liggen binnen de parken vaak wel gevoelig.
- De meerwaarde van de parken is groot en kan nog toenemen. Draagvlak, gemeenschappelijke visie, samenwerking en netwerken zijn belangrijke succesfactoren.
- De planologische bescherming van de parken tegen met name externe aantastingen is niet overal goed geregeld. Er is vaak wel een papieren beschermingsstatus op grond van diverse regeringsnota's en wettelijke regelingen, maar deze wordt in veel gevallen niet geëffectueerd in het ruimtelijk beleid van provincies en gemeenten.
- In aanvulling op de formeel juridische bescherming kan ook het netwerk rond de parken effectief ingezet worden om in de publiciteit en in het overlegcircuit stelling te nemen tegen bedreigende ontwikkelingen.
- Het aspect kwaliteit verdient aandacht. Het ambitieniveau is hoog, maar er is geen algemeen aanvaarde set van kwaliteitsparameters waaraan het stelsel en de parken concreet moeten voldoen om hun status waar te maken. De ontwikkelde kwaliteitstoets is een eerste aanzet voor de interne evaluatie per park, maar kan maar beperkt gebruikt worden om een landelijk beeld van de kwaliteit van het stelsel van nationale parken te geven.
- Het definiëren van de kwaliteiten van de parken is van groot belang om te kunnen ageren tegen ongewenste ontwikkelingen die van invloed zijn op de parken. Alleen wanneer de kwaliteiten goed omschreven zijn kan worden aangegeven in welke mate ongewenste ontwikkelingen de kwaliteiten aantasten.
- Beslissingen over de infrastructuur van de parken raken rechtstreeks aan de individuele belangen van de participanten en moeten dus met grote zorg genomen worden. De keuze voor een centrale bezoekersopvang of decentrale steunpunten kan het best gezien worden vanuit een totaalconcept waarin ontsluiting, bebording, informatievoorziening en gebruik van het park in hun samenhang uitgewerkt worden.



## **5.2 Aanbevelingen**

### **5.2.1 Het functioneren van het stelsel**

Omdat het stelsel van Nationale Parken geheel gebaseerd is op vrijwilligheid dienen oplossingen voor problemen te worden gezocht in de sfeer van open en constructief overleg, verantwoordelijkheid nemen, heldere afspraken maken en elkaar daarop aanspreken. De aanbevelingen dienen ook met het bovenstaande in gedachte gelezen te worden.

#### ***Overheden***

- De rijksoverheid dient het stelsel van nationale parken blijvend te faciliteren. Het gaat daarbij om ontwikkeling, kwaliteit en duurzaam functioneren van de parken.
- Het Rijk dient het stelsel van nationale parken ook politiek en maatschappelijk uit te dragen.
- De beleidstop bij LNV heeft, in de ogen van een aantal respondenten, onvoldoende aandacht voor het stelsel van nationale parken. SNP en betrokken beleidsambtenaren moeten het stelsel van nationale parken meer prominent bij de beleidstop op de agenda zetten en houden. Een goed functionerend en maatschappelijk gedragen stelsel vormt een goede basis om beleidsmatige en politieke aandacht op te eisen.
- Ook bij provincies en gemeenten staan de nationale parken soms onvoldoende op de kaart. Ook hier geldt dat goed functionerende parken een goede basis vormen om beleidsmatige en politieke aandacht op te eisen.
- De gemaakte afspraken op het gebied van verankering van de nationale parken in het beleid worden niet overal nagekomen. Het is aan het Rijk en het SNP om de betrokken overheden daarop te wijzen.
- Meer aandacht voor de internationale context waarbinnen het stelsel van nationale parken wordt gerealiseerd is gewenst. Bij een nadere invulling van o.a. de begrippen kwaliteit, organisatievorm en beschermingsstatus binnen (het stelsel van) nationale parken dient ook gekeken te worden naar de wijze waarop andere landen inhoud geven aan deze begrippen.

#### ***SNP***

- Het SNP kan, in de discussie rond de toekomstige ontwikkeling van het stelsel van nationale parken en in het oplossen van een aantal problemen die nog in (het stelsel van) nationale parken spelen, het voortouw nemen. De keuze voor een sterker SNP dient gepaard te gaan met een uitbreiding van de ondersteuning aan het SNP, een slagvaardig dagelijks bestuur, een stevig draagvlak voor het SNP bij alle parken, betrokkenheid van alle parken en een heldere taakverdeling tussen SNP en overlegorganen.
- Het SNP kan, nog meer dan voorheen, een belangrijke rol vervullen als platform waarbinnen ervaringen worden uitgewisseld.
- Een sterker SNP betekent extra inzet van capaciteit binnen het SNP. Zowel rijk als de individuele parken hebben hierbij belang. Beide partijen hebben daarom een verantwoordelijkheid in de financiering van de extra capaciteit.

- Uit dit onderzoek is niet duidelijk naar voren gekomen of het SNP een formele juridische status of rechtspersoonlijkheid moet hebben. Dit vraagstuk hangt ook samen met de taken die aan een eventueel sterker SNP worden toebedeeld. Met name als het (sterkere) SNP taken krijgt in de sfeer van beheren of verwerven van financiële middelen is verder onderzoek naar een formele juridische status of rechtspersoonlijkheid gewenst.
- Betrokken actoren hebben verschillende ambities m.b.t. het stelsel van nationale parken. Het Rijk heeft haar ambities neergelegd in onder andere de nota Natuur voor Mensen (LNV, 2000) en de concept teksten voor de nota's SGR2 (LNV, 2002) en VIJNO. Deze laatste twee nota's zijn geen beleid, maar geven wel de ambitie van het Rijk weer. Het SNP kan, met het Rijk binnen haar gelederen, de leiding nemen in de discussie rond de ambitie voor de nationale parken.
- Een gezamenlijke visie op de gewenste uitstraling van (het stelsel van) nationale parken ontbreekt op dit moment. Een dergelijke visie zou moeten uitmonden in heldere afspraken en gecoördineerde initiatieven voor promotie en public relations voor het stelsel en de parken afzonderlijk. Het SNP kan hierin de leiding nemen.
- De gevolgen van het DI-akkoord zijn niet voor alle betrokkenen duidelijk. Het is wenselijk de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende overheden helder te communiceren en waar nodig te herijken. Dit zou in eerste instantie door het SNP geagendeerd moeten worden in overleg met Rijk en provincies.
- Een sterk SNP kan een rol vervullen in het werven van fondsen en sponsors.
- De dubbelrol die secretarissen van overlegorganen vervullen (provincies als werkgever én drijvende kracht binnen het overlegorgaan) kan een knelpunt vormen. Dit dient binnen het SNP aan de orde te komen.
- Het is raadzaam om in SNP verband afspraken te maken over de concrete invulling van herkenbaarheid van verschillende actoren binnen het stelsel van nationale parken. Het gaat daarbij over zaken als bebording, kleding, producten (folders, uitgezette wandelingen etc.), communicatie en uitstraling van bezoekerscentra.

### **Overlegorganen**

- Gemeenten en provincies dienen actief betrokken te blijven bij de nationale parken. Het overlegorgaan kan hierin een rol spelen door de kwaliteiten die een park heeft duidelijk richting betrokken provincies en gemeenten te communiceren, door draagvlak te verwerven voor het beheer- en inrichtingsplan en door de overheden actief aan te spreken op, voor het park, ongewenste ontwikkelingen die binnen het park plaats vinden.
- Overlegorganen dienen ook een belangrijke rol te spelen in het betrekken van het bedrijfsleven bij de nationale parken.
- De samenwerking tussen terreinbeheerders en andere betrokkenen binnen een nationaal park zal worden versterkt wanneer deze is gebaseerd op een gezamenlijke toekomstvisie. Binnen de overlegorganen dient dit een continue punt van aandacht te zijn.
- Respondenten antwoorden verdeeld op de vraag of overlegorganen een formele juridische status moeten hebben. Een aantal voors- en tegens van een dergelijke

status is in paragraf 3.1.3. genoemd. Het verdient aanbeveling dit onderwerp binnen het SNP nader te bespreken.

- De betrokkenheid van de instanties binnen het overlegorgaan is in het algemeen een punt van zorg. Na de oprichtingsfase verslapt in het algemeen de aandacht. Externe gerichtheid, (externe) financiering, bestuurlijke verankering, extra projecten, thematische bijeenkomsten, slagvaardig optreden en de samenstelling van het overlegorgaan zijn mogelijke kernwoorden om betrokkenheid vast te houden.
- In de discussie rond taken en verantwoordelijkheden tussen SNP en de overlegorganen dient rekening gehouden te worden met het feit dat de voorzitters van overlegorganen een zekere autonomie moeten hebben om processen binnen hun park in goede banen te leiden. Dit kan mogelijk botsen met een sterkere coördinerende rol van het SNP.

### ***Terreinbeheerders***

- In de nabije toekomst vragen de onderwerpen monitoring en evaluatie van het beheer, kwaliteit van de parken en richtlijnen voor de herziening van het beheer- en inrichtingsplan aandacht. De terreinbeheerders kunnen in de discussie rondom deze onderwerpen een belangrijke rol vervullen.

### ***IVN***

- Het Basisdocument Voorlichting & Educatie 2002-2007 (IVN, 2002) geeft duidelijkheid over de rol van het IVN bij voorlichting en educatie. In de praktijk moet nog blijken in hoeverre de beschreven rol ook tegemoet komt aan de in de praktijk levende wensen (tot voor kort was de rolverdeling tussen met name IVN en de terreinbeheerders op dit punt onduidelijk). Het verdient aanbeveling dit vanuit het SNP te volgen.
- Door deelname van de terreinbeheerders aan het landelijke coördinatorenoverleg van het IVN kan afstemming en samenwerking tussen IVN en de terreinbeheerders mogelijk worden verbeterd.

## **5.2.2 De financieringsstructuur van het stelsel**

### ***Overheden***

- De verantwoordelijkheid voor de basisfinanciering van de nationale parken ligt bij de rijksoverheid. Aanbevolen wordt om aan de basisfinanciering een duidelijk takenpakket te koppelen. De minister van LNV zou het SNP moeten vragen binnen door hem te stellen randvoorwaarden de regie van dit proces op zich te nemen.
- Samenhangend met het bovenstaande bevelen we aan dat het IVN, SNP en Rijk met elkaar in gesprek gaan om het werkpakket van het IVN in overeenstemming te brengen met de daarvoor benodigde financiële middelen.
- Ook met betrekking tot de exploitatie van bezoekerscentra speelt nog het financieringsvraagstuk. SNP en Rijk moeten hierover om de tafel. Alvorens deze discussie te starten moet er een gedeelde perceptie zijn over het te bereiken doel

met de opzet en inrichting van bezoekerscentra. Informatie over de daadwerkelijke exploitatiekosten van bezoekerscentra is noodzakelijk om de discussie goed te kunnen voeren. Nader onderzoek hiernaar is nodig.

- Indien besloten wordt het SNP te versterken moeten Rijk en SNP gezamenlijk tot een akkoord komen over de financiering van deze extra capaciteit. Beide partijen hebben belang bij een goed functionerend SNP. Uitgangspunt voor een verdeling van de lasten vormt ook hier de afbakening tussen wat binnen het basispakket (de basisfinanciering) valt en wat extra activiteiten zijn.
- Met het oog op de nieuwe fase van consolidatie en verankering van het stelsel van nationale parken is het gewenst dat de in het DI-akkoord beschreven verantwoordelijkheden opnieuw bevestigd worden. De rijksoverheid (en mogelijk ook het SNP) moet de provincies wijzen op hun verantwoordelijkheden.

### ***SNP***

- Om de extra ambities die het SNP en de individuele parken hebben waar te kunnen maken zullen het SNP en de individuele parken zelf actief fondsen moeten gaan te werven bij overheden en private partijen. Door te investeren in specifieke deskundigheid bij het SNP bureau kan een effectieve en doelmatige aanpak ontwikkeld worden waar alle parken hun voordeel mee kunnen doen. Het SNP en de overlegorganen dienen daarbij alert te blijven op mogelijke fricties met de uitstraling van het stelsel en de doelstellingen van de parken.
- Nationale parken vormen belangrijke elementen in de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Respondenten pleitten ervoor om de mogelijkheden voor het zogenaamde stapelen van subsidies te vergroten. De mogelijkheden hiervoor zijn in deze studie niet verder onderzocht. Nader onderzoek hiernaar is wenselijk.

## **5.2.3 Het functioneren van de parken**

### ***SNP/overlegorganen***

- Het SNP zou het voortouw kunnen nemen in de ontwikkeling van een methodiek waarmee de negatieve gevolgen van een mogelijk teveel aan recreatie op de natuur in een vroeg stadium kunnen worden gesignaleerd.
- De doelen voor onderzoek, monitoring en evaluatie kunnen nader worden geconcretiseerd in het kader van het denken over kwaliteit binnen de parken. De kwaliteitstoets geeft hier handvatten voor. Het ligt voor de hand dat het SNP het initiatief hiervoor neemt.
- Het verdient aanbeveling om de meerwaarde van het stelsel van nationale parken uit te dragen naar politiek, bestuur en samenleving. Deze meerwaarde biedt een goede basis voor doelgerichte profilering van het stelsel en de parken, teneinde de maatschappelijke uitstraling, de bestuurlijke betrokkenheid en de beleidsmatige status te versterken. De overlegorganen en het SNP hebben hierin ieder een rol.
- Het onderwerp 'formele' beschermingsstatus zou binnen het SNP nader moeten worden bediscussieerd. In de concepten voor het SGR2 (LNV, 2002) en de

VIJNO heeft het Rijk hier aandacht aan besteed. Deze nota's zijn echter geen beleid geworden.

- Het onderwerp kwaliteit dient nader uitgewerkt te worden. Het betreft zowel de kwaliteit van het stelsel van nationale parken (zijn de kenmerkende natuurdoeltypen voldoende vertegenwoordigd), de kwaliteitseisen waaraan de afzonderlijke parken moeten voldoen, als de kwaliteit in termen van voortgang in realisatie van de doelstellingen binnen de parken. Het SNP kan hierin het voortouw nemen.
- Binnen SNP verband zou een discussie moeten worden gevoerd over de vraag of bezoekerscentra een doel of een middel (voor voorlichting en educatie) zijn. De uitkomsten van deze discussie bepalen hoe de problematiek van inrichting en exploitatie van bezoekerscentra, die in een aantal parken speelt, dient te worden opgelost.
- De exploitatie van bezoekerscentra is nu veelal nog gekoppeld aan een terreinbeheerder. Onderzoek naar de mogelijkheden om de exploitatie van bezoekerscentra meer te koppelen aan het park (en minder aan de terreinbeheerder) is wenselijk. Het SNP kan hierin het voortouw nemen.
- Om het draagvlak voor de nationale parken te vergroten zou nog meer aandacht aan de recreatiefunctie binnen de parken kunnen worden besteed, met name aan natuurgerichte recreatie. De draagkracht van de natuur voor recreatieve druk moet daarbij een continue punt van aandacht zijn.
- De doelstelling onderzoek speelt binnen de nationale parken een ondergeschikte rol. Respondenten geven aan dat onderzoek duur is en vanuit individuele parken vaak moeilijk financieel te dragen. Het, als parken, gezamenlijk laten uitvoeren van onderzoek biedt mogelijk een oplossing (als coördinerend orgaan kan het SNP hier mogelijk een rol in vervullen), een andere oplossing kan worden gevonden in een nauwere samenwerking met bijvoorbeeld universiteiten waarbij nationale parken onderzoeksterreinen en meetgegevens beschikbaar stellen en universiteiten onderzoek uitvoeren.
- Bij de herziening van de beheer- en inrichtingsplannen is het een goed moment om de balans tussen de doelstellingen opnieuw te bezien. In dit kader wordt ook aandacht gevraagd voor landschap binnen de parken. In een aantal beleidsnota's wordt sterk op deze functie ingezet. In een aantal beheer- en inrichtingsplannen wordt nu al aandacht aan deze functie besteed (landschapsbeleving of landschap in relatie tot cultuurhistorie).
- SNP en de overlegorganen moeten, gevraagd of ongevraagd, een actieve inbreng leveren in de beleidsontwikkeling van de respectievelijke overheden om de nationale parken te 'verankeren' in het beleid.
- In aanvulling op de formeel juridische bescherming kan ook het netwerk rond de parken ingezet worden om te ageren tegen negatieve ontwikkelingen. Door zich te committeren aan de instelling van het park en de afspraken in het beheer- en inrichtingsplan hebben alle betrokkenen hiervoor een zekere basis gelegd, waar ze in voorkomende gevallen ook op aangesproken kunnen worden. Het draagvlak kan verder worden vergroot door expliciet *commitment* voor de parken te vragen bij betrokken gemeenten (gemeenteraden) en provincie.

- Een verbetering van de samenwerking tussen bezoekerscentra in verschillende parken en een meer gecoördineerde aanpak over verschillende bezoekerscentra zou het stelsel van nationale parken beter op de kaart kunnen zetten. Het SNP zou hierin een rol kunnen vervullen (bijvoorbeeld door het inzetten van gelabelde projectbudgetten).

## Literatuur

- Arcadis, 2003. Kwaliteitstoets Nationale Parken 2002.
- CRM, 1975. Advies van de Interdepartementale Commissie nationale parken en nationale landschapsparken. Deel I Nationale parken. Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, Den Haag.
- Hinssen, J.P.P., 1997. Sturing van nationale parken in Nederland. Een bestuurskundig onderzoek naar sturingsstrategieën onder drie nationale parken (in voorbereiding) in Nederland. Sittard/Wageningen, Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (Universiteit Twente) & Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN-DLO)
- IVN, 2002. Basisdocument Voorlichting & Educatie Nationale Parken 2002-2007. Amsterdam, IVN Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie.
- Kuindersma, W., G.J. Zweegman & J.P.P. Hinssen, 1997. Van beleidsprestaties naar oorzaken. Natuurbeleid is mensenwerk. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN-DLO), Wageningen. IBN-rapport 291.
- L&V, 1980/1984. Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud. Ministerie van Landbouw en Visserij, Den Haag.
- LVN, 1990. Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LVN, 1993. Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard. Deel 3 Kabinetsstandpunt. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LVN/VGNP, 1996. Tien jaar Nationale Parken. Een terugblik, periode 1984-1994. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij & Voorlopige Commissie Nationale Parken, Den Haag.
- LVN, 2000. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21<sup>e</sup> eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LVN, 2002. Structuurschema Groene Ruimte 2. Samen werken aan groen Nederland. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Oosterveld, H.J.W., H.J. Hekhuis, J.P.P. Hinssen & D. Huitema, 1997. Sturen in het groen. Een onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van netwerksturing in het natuur-, bos- en landschapsbeleid. Enschede, Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (Universiteit Twente) & Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN-DLO). CSTM Studies en Rapporten, nummer 59.
- GNP, 2002. Discussiemiddag Nationale Parken; notitie financieringsstructuur.
- VGNP, 1993. Advies over een herijking van de lijst van potentiële nationale parken. Den Haag, Voorlopige Commissie Nationale Parken.
- VGNP, 1998. Natuur met toekomst. Aanbevelingen van de Voorlopige Commissie Nationale Parken met betrekking tot het stelsel van nationale parken in Nederland. Den Haag, Voorlopige Commissie Nationale Parken. Advies aan de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.





## **Bijlage 1 Opzet en werkwijze**

### ***Opzet***

Het onderzoek heeft als doel bouwstenen en visies aan te dragen voor verbetering van het functioneren van de nationale parken en het duurzaam voortbestaan van een kwalitatief hoogwaardig stelsel van nationale parken in Nederland. Op basis van schriftelijke bronnen en interviews met betrokkenen zijn kansen en knelpunten gesignaleerd en mogelijke oplossingsrichtingen verkend voor de toekomst. Dit heeft geleid tot conclusies en aanbevelingen voor beleid en beheer van de nationale parken, op basis waarvan de betrokken overheden en organisaties een gedeelde visie en koers voor de toekomst kunnen ontwikkelen.

### ***Analysekader***

De perceptie van betrokkenen is essentieel om een goed beeld van de situatie rondom de nationale parken te krijgen. Daarom is, naast schriftelijk bronnenmateriaal, gekozen voor interviews met een breed scala van betrokkenen als informatiebron. Om de resultaten van de interviews zinvol te kunnen verwerken wordt een analysekader gebruikt met drie elementen: inhoud, netwerk en proces.

#### *Inhoud (Wat?)*

Hoe zit het stelsel van nationale parken in elkaar? Wat willen de verschillende betrokkenen met de nationale parken bereiken? In hoeverre worden deze doelstellingen gehaald? Welke verschillen en overeenkomsten tussen betrokkenen doen zich hierbij voor? Welke middelen zijn beschikbaar en in hoeverre zijn deze voldoende voor het bereiken van de doelstellingen? In hoeverre hebben de parken een beschermde status en welke beperkingen zijn hieraan verbonden voor wie? Wat is het beleidsmatig kader voor de nationale parken (internationaal, landelijk, regionaal)? Wat ziet men als de meerwaarde van nationale parken? Welke toekomstvisies en wensen zijn er voor het stelsel van nationale parken?

#### *Netwerk (Wie?)*

Welke partijen zijn betrokken bij het functioneren van de nationale parken en welke rol vervullen zij daarbij? Wat zijn de achterliggende belangen en visies van deze partijen? Hoe beoordeelt men elkaars betrokkenheid en optreden? Welke (andere) partijen zouden in de toekomst meer betrokken moeten worden en waarom?

#### *Proces (Hoe?)*

Hoe hebben de verschillende betrokkenen het procesverloop tot nu toe beleefd? Hoe gaat men met elkaar om? Welke ontwikkelingen verwacht men voor de toekomst? Wat moet er procesmatig gebeuren om het functioneren van de nationale parken te verbeteren en een hoogwaardig stelsel voor de toekomst te creëren?

In de praktijk zijn deze elementen niet altijd helder te (onder)scheiden; met name tussen netwerk en proces is dit soms niet zinvol. Het denken in deze begrippen is echter nuttig om de analyse te structureren en een helder beeld van de huidige situatie en ontwikkelingsmogelijkheden te schetsen.

Het analysekader met de onderdelen inhoud, netwerk en proces is leidend geweest voor het opstellen van de interviewvragen en de analyse van de interviews. De onderzoekers hebben besloten het onderscheid tussen inhoud, netwerk en proces niet in de eindrapportage zichtbaar terug te laten komen omdat dat er toe zou leiden

dat veel dwarsverbanden moesten worden gelegd (de onderdelen inhoud, netwerk en proces hangen uiteraard nauw samen) wat de leesbaarheid van het rapport niet ten goede zou komen.

### **Globale fasering**

Het onderzoek is globaal ingedeeld in een viertal fasen.

In de eerste fase zijn de knelpunten en kansen geïnventariseerd. Dit is gebeurd aan de hand van literatuur en percepties/meningen van bij de nationale parken betrokken personen.

Middels studie van literatuur is een eerste inzicht verkregen in de problematiek rond de nationale parken. In een omgevingsanalyse is een beknopte schets van het beleidsveld gemaakt en een voorlopig overzicht van betrokken partijen en hun onderlinge relaties. Dit overzicht diende als basis voor de interviews en is gedurende het uitvoeren van de interviews verder aangevuld. De interviewverslagen zijn vertrouwelijk binnen de kring van onderzoekers gebleven en zijn dus niet integraal in het rapport opgenomen.

De tweede fase betrof de analyse van de interviews, het groeperen van in de interviews genoemde kansen en knelpunten en het zoeken van een rode draad in de bevindingen.

In de derde fase lag de nadruk op het uitwerken van oplossingsrichtingen en het bepalen van de kansrijkdom van de oplossingsrichtingen. De tussentijdse resultaten uit de interviews, een eerste analyse daarvan en eerste oplossingsrichtingen zijn voorgelegd in een rondetafel bijeenkomst om te toetsen of het beeld dat de onderzoekers zich gevormd hebben ook wordt herkend en gedeeld door betrokkenen. Een lijst van deelnemers aan de rondetafel bijeenkomst is bijgevoegd in bijlage 2.

In de vierde fase is over het onderzoek gerapporteerd.

### **Werkwijze**

Fase 1, het inventariseren van knelpunten en kansen is onderverdeeld in de volgende delen:

#### *Literatuurstudie naar de knelpunten en kansen*

Om een overzicht te krijgen van de problematiek is een literatuurstudie uitgevoerd. Het SNP, LNV en andere betrokkenen hebben voor het onderzoek belangrijke informatie aangedragen. De in de literatuurlijst beschreven stukken en nota's zijn bekeken.

#### *Omgevingsanalyse*

Middels een omgevingsanalyse is een overzicht gemaakt van degenen die bij de parken betrokken zijn (organisaties, instanties, overheden, bezoekers etc.). Aan de hand hiervan is een lijst gemaakt van te interviewen personen.

#### *Opstellen van vragenlijst voor interviews*

In dit onderdeel is onder andere besloten welk type interviews gehouden dient te worden (open versus gesloten) en welke onderwerpen in de interviews aan de orde moeten komen.

De lijst van respondenten en de vragenlijst (interviewlijst) zijn besproken met de begeleidingsgroep van het onderzoek. In deze fase is ook bepaald welke interviews persoonlijk, schriftelijk of telefonisch worden afgenomen.

In overleg met de begeleidingsgroep zijn, voor het houden van de interviews, zes parken geselecteerd uit de 18 Nederlandse nationale parken op basis van de volgende criteria:

1. jong of oud park
2. beheerd door Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of een combinatie
3. aanwezigheid van groot aantal particuliere eigenaren
4. ligging in het land
5. land- of waternatuur

De selectie is zodanig geweest dat alle genoemde aspecten zo evenredig mogelijk aan bod konden komen. Op basis hiervan zijn de volgende parken geselecteerd:

- Nationaal park de Biesbosch
- Nationaal park Schiermonnikoog
- Nationale Beek- en Esdorpenlandschap Drentsche Aa
- Nationaal park Zuid-Kennemerland
- Nationaal park Maasduinen
- Nationaal park Utrechtse Heuvelrug

Naast interviews in deze parken zijn interviews afgenomen binnen de landelijke organisatie van het stelsel van parken. Nadat betrokken actoren in beeld waren gebracht is een beredeneerde keuze gemaakt voor te interviewen personen. De keuze is zodanig gemaakt dat alle betrokken partijen in het totale beeld evenredig vertegenwoordigd zijn.

#### *Interviews*

In deze fase zijn afspraken gemaakt met de te interviewen personen, zijn interviews afgenomen en interviewverslagen gemaakt. De geïnterviewde personen zijn in overleg met de begeleidingsgroep geselecteerd. In bijlage 4 is een lijst van geïnterviewde personen opgenomen.

Om de kwaliteit van de informatie te borgen zijn alle interviewverslagen teruggekoppeld met de geïnterviewden.

Fase 2, het Groeperen van knelpunten en kansen en concluderen is onderverdeeld in de volgende delen:

#### *Groeperen knelpunten en kansen*

De interviewverslagen zijn 'naast elkaar gelegd'. Knelpunten en kansen uit de interviewverslagen zijn gegroepeerd en overzichtelijk weergegeven. Op basis daarvan is een eerste analyse op hoofdlijnen gemaakt. De interviews zijn anoniem verwerkt.

#### *Brainstorm*

Met een groep van onderzoekers zijn enkele brainstormbijeenkomsten belegd om de belangrijkste kansen en knelpunten te bespreken en hieruit de hoofdthema's te identificeren. Het analysekader was daarbij richtinggevend.

#### *Concluderen*

Op basis van de bevindingen en discussies is de rode draad vastgesteld en zijn conclusies getrokken. Informatie vanuit de literatuurstudie is hierbij ook in beschouwing genomen.

#### *Voorleggen conclusies aan begeleidingsgroep*

De conclusies zijn vervolgens voorgelegd aan de begeleidingsgroep. Het doel hiervan was te toetsen of de direct betrokkenen zich in hoofdlijnen konden vinden in de aard en de strekking van de conclusies (de formulering van de uiteindelijke conclusies is de verantwoordelijkheid van de onderzoekers).

In de 3<sup>de</sup> fase zijn oplossingsrichtingen beschreven en is de kansrijkdom van deze oplossingsrichtingen bepaald.

*Oplossingsrichtingen en de kansrijkdom ervan*

De conclusies uit fase 2 zijn verder uitgewerkt tot concrete oplossingsrichtingen en toekomstopties. Daarbij is aandacht besteed aan de kansrijkdom van de oplossingsrichtingen.

*Voorleggen oplossingsrichtingen aan brede groep betrokkenen*

De conclusies en de daaruit voortkomende oplossingsrichtingen zijn voorgelegd aan een brede groep van betrokkenen in een rondetafel bijeenkomst. Het doel van deze bijeenkomst was de conclusies en oplossingsrichtingen verder aan te scherpen en te toetsen aan de inzichten uit de praktijk. Het verkrijgen van draagvlak voor de resultaten van het onderzoek was een belangrijk neven doel. De rondetafel bijeenkomst is geleid door een onafhankelijk voorzitter. In overleg met de opdrachtgever en de probleemhouder is vastgesteld welke personen en organisaties voor de rondetafel bijeenkomst worden uitgenodigd.

In de 4<sup>de</sup> fase is de onderzoeksrapportage gemaakt. Een conceptrapportage is voorgelegd aan de begeleidingsgroep.

## **Bijlage 2 Deelnemers rondetafel bijeenkomst**

**Voorzitter:** H.M.C. van Holsteijn, hoofd afdeling Ecologie en Samenleving, Alterra.

**Datum:** 16 april 2003

Deelnemers:

R. Sinke	ANWB, afdeling Ledenbelang regio Oost
P. Nijhoff	voorheen Stichting Natuur en Milieu en VCNP
P. von Meijenfeldt	De Landschappen
H. Heuver	ZLTO, namens LTO Nederland
mw. M. Jager-Wöltgens	Samenwerkingsverband Nationale Parken
P. Pasman	Samenwerkingsverband Nationale Parken
A. Boer	Directie Natuurbeheer LNV
H. Koenders	Staatsbosbeheer
J. van Dalen	IVN Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie
C.J.M. van Vliet	Projectleider van het onderzoek (tot 30 mei)



## **Bijlage 3 Betrokkenen en taken**

In deze bijlage worden de belangrijkste bij de nationale parken betrokkenen beschreven. Tevens wordt aangegeven welke taken zij binnen (het stelsel van) de nationale parken vervullen.

### ***Ministerie van LNV***

Binnen het ministerie van LNV is de directie Natuurbeheer de meest betrokken directie. Binnen deze directie is een persoon de coördinator voor de Nationale Parken. Regiodirecties van LNV spelen ook, met name op het niveau van de individuele parken, een rol.

De belangrijkste taken die LNV heeft m.b.t. de nationale parken zijn:

- Instellen van een nationaal park
- Het benoemen van de voorzitter van een overlegorgaan
- Het verankeren van nationale parken in landelijk beleid
- Het verstrekken van subsidies via provincies of stichtingen
- Het goedkeuren van het beheer- en inrichtingplan per park
- Het goedkeuren van het voortschrijdenden meerjarenprogramma per park en voor het IVN
- Het goedkeuren van de financiële afrekening per park en voor het IVN

### ***Samenwerkingsverband SNP***

Het samenwerkingsverband SNP is samengesteld uit de voorzitters en secretarissen van alle nationale parken. De voorzitter van het SNP vervult, samen met de secretaris van het SNP een spilfunctie binnen het SNP. Naast de voorzitters en secretarissen van de nationale parken hebben ook LNV, het IVN en de grote terreinbeheerders zitting in het SNP.

De belangrijkste taken van het SNP zijn:

- Belangenbehartiging en afstemming met overheidsbeleid
- Bespreken gemeenschappelijke thema's
- Overleg en afstemming tussen alle nationale parken
- Verhogen van de kwaliteit van het stelsel van nationale parken (kwaliteitstoets)
- Expertiseontwikkeling

### ***Overlegorgaan***

De omvang van overlegorganen verschilt van park tot park en wordt bepaald door het aantal instanties, organisaties en personen die privaatrechtelijke taken en/of bevoegdheden hebben in het parkengebied. Te weten: provincies, gemeenten, publiekrechtelijke organisaties en eigenaren/beheerders.

In de praktijk worden overlegorganen vaak uitgebreid met andere bij de parken betrokken organisaties. Dit kunnen bijvoorbeeld lokale ondernemers (recreatiebedrijven) zijn.

Onder de overlegorganen 'hangen' vaak werkgroepen. Dit verschilt van park tot park. Werkgroepen zijn vaak thematisch samengesteld en staan ten dienste van de overlegorganen (besluitvoorbereiding en uitwerking/uitvoering van besluiten). In de werkgroepen zijn vaak belanghebbenden bij het nationale park vertegenwoordigd.

De belangrijkste taken voor het overlegorgaan zijn:

- Overleg met alle betrokkenen en bestuurlijke afstemming
- Opstellen B&I plan en adviseren over definitieve status van park
- Herzien van B&I plan na 5-8 jaar
- Vaststellen van meerjarenplan voorlichting- en educatie opgesteld door IVN
- Opstellen meerjarenprogramma, bestedingsplan en financiële afrekening
- Voorzitter en secretaris van een nationaal park zijn vertegenwoordigd in het SNP.

### ***Provincie***

De belangrijkste spelers binnen de provincie zijn beleidsmedewerkers, gedeputeerden en Gebiedscommissie en/of Statencommissie.

De belangrijkste taken voor de provincies met betrekking tot de nationale parken zijn:

- Verankeren nationale parken in streekplannen en andere relevante beleidsplannen
- Verstrekken subsidie aan overlegorgaan voor beheer en inrichting (doorsluizen LNV bijdragen)
- Aanstelling en financiering van een secretaris voor het nationale park.

### ***Gemeenten***

Gemeenten zijn belanghebbenden bij nationale parken in de zin van (extra) bezoekers die de nationale parken trekken. Gemeenten kunnen zich met een nationaal parken binnen hun grenzen profileren als groene gemeenten en kunnen mogelijk extra inkomsten middels toeristenbelastingen innen. Gemeenten kunnen eigenaar zijn van gronden die binnen een nationaal park liggen. Nationale parken kunnen ook beperkingen opleggen aan gemeenten (bijvoorbeeld beperkingen ten aanzien van woningbouw).

Zowel bestuurders van gemeenten als beleidsmedewerkers zijn bij de nationale parken betrokken.

De belangrijkste taken voor gemeenten met betrekking tot de nationale parken zijn:

- Verankeren van de nationale parken in bestemmingsplannen en andere relevante beleidsplannen
- Vergunningverlening op diverse gebieden

### ***Eigenaren en beheerders***

Eigenaren en beheerders hebben grond binnen het nationale park in bezit of beheren deze gronden. De groep eigenaren/beheerders kan divers zijn; natuurbeheerders (terreinbeherende organisaties en particulieren), landbouwers, overheden (domeinen,



defensie, lagere overheden als provincies, gemeenten, waterschappen en recreatieschappen), drinkwaterleidingbedrijven etc.

Eigenaren en beheerders hebben belang bij een goede uitvoering van het beheer en de inrichting van het nationale park. Ze brengen daarvoor terrein in en stemmen hun beheer af met andere terreinbeheerders.

### **IVN**

Op landelijk niveau heeft de directeur van het IVN zitting in het SNP. Op SNP niveau zijn afspraken gemaakt over de inzet van het IVN in de nationale parken (Basisdocument Voorlichting en Educatie Nationale Parken 2002-2007).

In de afzonderlijke nationale parken is een educatief medewerker/coordinator werkzaam. Het IVN heeft de taak gekregen de communicatie in de parken te verzorgen, op basis van de expertise die zij heeft op het gebied van voorlichting en educatie. Zij werken daarbij samen met terreinbeheerders, medewerkers van het bezoekerscentrum, andere bij het park betrokkenen en vrijwilligers. De provinciaal directeur van het IVN heeft zitting in het overlegorgaan. In de meeste parken is onder het overlegorgaan een werkgroep voorlichting en educatie actief.

De coördinatoren voorlichting en educatie stemmen hun beleid landelijk af in het z.g. Landelijke Coördinatoren-overleg. Zaken die hier aan de orde komen zijn o.a. persvoorlichting en de huisstijl.

De coördinator voorlichting en educatie is o.a. verantwoordelijk voor het opstellen van de meerjarenplannen voorlichting en educatie.

### **Gebruikers**

Belanghebbende bij een nationaal park hebben niet per definitie altijd eigendommen binnen een nationaal park. Als gebruikers van nationale parken kunnen o.a. genoemd worden: rietsnijders, landbouwers die vee inscharen, recreatieondernemers en plaatselijke belangenorganisaties (VVV). Gebruikers zijn vaak vertegenwoordigd in werkgroepen die 'onder de overlegorganen hangen'.

Hun belangen liggen in de sfeer van werk, inkomen, pacht etc.

### **Bezoekers van het Park**

Het belang van bezoekers van de nationale parken ligt in de sfeer van genieten van natuur, van rust, ruimte en stilte.

Bezoekers kunnen individueel parken bezoeken, maar ook scholen en reisgezelschappen bezoeken nationale parken.

### **Vrijwilligers voor natuur- en landschapsbeheer**

Vrijwilligers voor natuur- en landschapsbeheer voeren ook binnen nationale parken werkzaamheden uit. Organisaties van vrijwilligers zijn binnen een aantal parken ook vertegenwoordigd in werkgroepen.



## Bijlage 4 Lijst van respondenten

Naam respondent en organisatie	Casus
Dhr M. Kramer, Staatsbosbeheer	Biesbosch
Mevr. M. den Braven, Natuur en Recreatieschap	Biesbosch
Dhr. M. Mols, overlegorgaan	Biesbosch
Dhr. R. Vereijken, IVN	Biesbosch
Dhr. R. Visser, NLTO	Drentse Aa
Dhr. H.G. Post, Staatsbosbeheer	Drentse Aa
Mevr. M. Moerenhout, IVN	Drentse Aa
Dhr. H. van 't Land, overlegorgaan	Drentse Aa
Dhr. K. Folkertsma, overlegorgaan	Drentse Aa
Dhr. H. Oosterveld, Ministerie van LNV Regio Noord	Drentse Aa, landelijk
Mevr. I. Kok, RECRON (telef.)	Landelijk
Dhr. Ton Bosman, Vereniging Natuurmonumenten	Landelijk
Dhr. N. van Heijst, Staatsbeheer	Landelijk
Dhr. P. Pasman, SNP	Landelijk
Dhr. A. Boer Ministerie van LNV	Landelijk
Dhr. J. van Dalen, IVN	Landelijk
Mevr. C. Adema, IVN	Landelijk
Mevr. M. Jager-Wöltgens, SNP	Landelijk
Mw. N. Welle, Federatie Particulier Grondbezit	Landelijk, Utrechtse Heuvelrug
Dhr. A. van de Weyde, RECRON	Landelijk/Dwingelderveld
Dhr. E. Staal, Limburgs Landschap	Maasduinen
Mevr. M. Straver, IVN	Maasduinen
Mevr. R. Oomen-Ruyten, overlegorgaan	Maasduinen
Dhr. J.J.M. Pouw, overlegorgaan	Maasduinen
Dhr. P. Roomberg, Staatsbosbeheer	Maasduinen (plus Groote Peel en Meinweg)
Dhr. W. de Beaufort, Staatsbosbeheer	
Dhr. G. Jonkman, Staatsbosbeheer	
Dhr. F. Blanckenborg, Natuurmonumenten	Schiermonnikoog
Mevr. G.W. van Montfrans-Hartman, overlegorgaan	Schiermonnikoog
Dhr. A. Steegstra, overlegorgaan	Schiermonnikoog
Dhr. J. van Notten, overlegorgaan	Utrechtse Heuvelrug
Dhr. J. de Pater, overlegorgaan	
Dhr. M. Glastra, Utrechts Landschap	Utrechtse Heuvelrug
Mw. A. de Stigter-Huising, overlegorgaan	Utrechtse Heuvelrug
Dhr. H. Griffioen, Staatsbosbeheer (telef.)	Zuid Kennemerland
Dhr. R. Severijnse, Waterschap Rijnland (telef.)	Zuid Kennemerland
Dhr. H. Kleibrink, Provincie Noord-Holland	Zuid Kennemerland
Mevr. F. van Diepen-Oost, overlegorgaan	Zuid Kennemerland
Mevr. I. Hoogenboom, overlegorgaan	
Mevr. M-J. Brandsma, IVN	
Dhr. Tj. Bosma, Natuurmonumenten	Zuid Kennemerland
Dhr. P. Veel, Provinciale Waterleiding Noord Holland	
Dhr. D. Vonk, Gemeente Haarlem	Zuid Kennemerland